



**MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO
INTERNACIONAL
2012/2014**

**TRABALHO DE FINAL DE CURSO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE**

**_ TEMA
ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DE PORTOS EM CABO VERDE**

Elaborado por:
Miguel Cândido Moraes Gomes
miguelcndido@yahoo.com.br
Mindelo – Republica de Cabo Verde

Fevereiro 2014

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO
INTERNACIONAL



MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL
2012/2014

TRABALHO DE FINAL DE CURSO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE

TÍTULO: "ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DE PORTOS EM
CABO VERDE"

PALAVRAS-CHAVES: Portos, Economia, Organização, Concessão

O Autor

O Orientador

Miguel Cândido Morais Gomes

Prof. Dr. José Carlos Laguna De Paz

Fevereiro 2014

DEDICATÓRIA

Este trabalho fica dedicado a toda a minha família e em especial aos meus Pais Cândido e Maria Das dores pela educação, dedicação, compreensão, patrocínio, respeito e confiança no decorrer desses longos anos da minha formação.

MUITO OBRIGADO, QUE SEJAM FELIZES SEMPRE.

AGRADECIMENTOS

Agradeço toda a minha família e todas as pessoas que de uma forma ou de outra me ajudaram na elaboração deste trabalho, pelos valiosos comentários e sugestões e pela colaboração prestada através do fornecimento de dados e outras informações.

Aos funcionários da AMP (Agencia Marítima Portuária), aos funcionários da ENAPOR (Empresa Nacional de Administração dos Portos), em especial o Dr. António Cruz, o meu agradecimento pela vossa atenção e pelas valiosas contribuições durante as entrevistas realizadas no decorrer deste trabalho.

A Universidade do Mindelo que acolheu-me como aluno e todos os meus Professores da Universidade de Valladolid de Espanha que estiveram em Cabo Verde em Cooperação com a Universidade do Mindelo, em especial o professor doutor José Carlos Laguna de Paz, os meus agradecimentos pelas valiosas indicações, pela sua total disponibilidade, interesse, amabilidade e dinamismo na realização deste trabalho e que muito contribuiu para que este fosse realizado com a qualidade e nos prazos desejados.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

ABREVIATURAS

ENAPOR	EMPRESA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS
AMP	AGENCIA MARÍTIMA PORTUÁRIO
MIEM	MINISTERIO DAS INFRAESTRUTURAS E ECONOMIA MARITIMA
IMO	ORGANIZAÇÃO MARITIMA INTERNACIONAL
SOLAS	CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA SALVAGUARDA DA VIDA HUMANA NO MAR
MARPOL	CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA PREVENÇÃO DA POLUIÇÃO POR NAVIOS
STCW	CONVENÇÃO INTERNACIONAL DO SISTEMA DE QUARTOS PARA NAVIOS
ISPS	CODIGO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA DE NAVIOS E DAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS
ILO	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
VTMS	SISTEMA DE CONTROLO DE TRAFEGO MARITIMO
UNCLO	CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
SIEG	SISTEMA DE INTERSSE ECONÓMICO GERAL
SAR	SISTEMA DE BUSCA E SALVAMENTO
CEDEAO	COMUNIDADE DE ESTADOS DE DESENVOLVIMENTO DA AFRICA OCIDENTAL
CRSMP	COMISSAO DE REFORMA DO SETOR MARITIMO E PORTUARIO
CECM	CONCELHO ESTRATEGICO DO CLUSTER DO MAR
UNCTAD	CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO
AGPAOC	ASSOCIAÇÃO GESTÃO DE PORTOS DA AFRICA OCIDENTAL E CENTRAL
RET-T	REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES
CEDH	CONVENÇÃO EUROPEIA PARA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

ÍNDICE GERAL

DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
ABREVIATURAS	iv
ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS	vi
RESUMO	vii
CAPÍTULO I	1
1 – APRESENTAÇÃO/IDENTIFICAÇÃO DO TEMA	1
1.1– JUSTIFICATIVA	2
1.2– OBJETIVOS	2
1.2.1-OBJETIVO GERAL	3
1.2.2-OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
1.3- EXTRUTURA PRÉVIA DA DISSERTAÇÃO	4
1.4- METADOLOGIA	5
1.5 - SUPRIMENTOS E EQUIPAMENTOS	5
1.6 – CRONOGRAMA	6
1.7-CONSTRAGIMENTOS	6
CAPÍTULO II	8
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO SISTEMA DAS ACTIVIDADES MARÍTIMAS E PORTUÁRIAS CONSUBSTANCIADAS NA LEGISLAÇÃO VIGENTE	8
2.1 MODELO INSTITUCIONAL ACTUAL DA GESTÃO DOS PORTOS EM CABO VERDE	11
2.2 REGIME ECONÓMICO DE EXPLORAÇÃO	15
2.3 OPERAÇÃO PORTUÁRIA	16
2.4 ANÁLISE CRÍTICA 1	17
CAPÍTULO III	19
3. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUÁRIA	19
3.1 A ADMINISTRAÇÃO DIRECTA DO ESTADO	19
3.2 A ADMINISTRAÇÃO INDIRECTA DO ESTADO/AGÊNCIA MARÍTIMA PORTUÁRIA	20
3.3 DESAFIO INSTITUCIONAL	21
3.4 ASPECTOS CONSIDERADOS RELEVANTES NUM ENQUADRAMENTO GERAL	23
3.5 OS SERVIÇOS DE INTERSSE ECONÓMICO GERAL	25
3.6 TRATADO DO FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA / NORMAS DE ACESSO AO MERCADO DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS	28
3.7 DIREITO DA CONCORRÊNCIA	31
3.8 ANÁLISE CRÍTICA 2	33
CAPÍTULO IV	35
4. MODELOS BÁSICOS DE GESTÃO PORTUÁRIA	35
4.1 PERSPETIVAS DE PRIVATIZAÇÃO PORTUÁRIA	38
4.2 MODELO DE GOVERNAÇÃO FUTURA	39
4.3 ECONOMIA MARÍTIMA & O CLUSTER DO MAR	40
4.3.1 PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DO CECM	41
4.4 FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES	42

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

4.4.1 ACÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL REALIZADAS PELA ENAPOR NO ANO DE 2012	43
CAPITULO V	44
5. CONCESSÃO PORTUÁRIA	44
5.1 OBJECTIVOS E INTERESSES	46
5.2 OS ACTORES E OS PRINCIPAIS INTERVENIENTES NUM PROCESSO DE CONCESSÃO PORTUÁRIA.	47
5.3 ESTRUTURA TARIFÁRIA E A COMPONENTE ECONÓMICA	50
5.3.1 TAXAS DE SERVIÇOS PORTUÁRIOS	51
5.3.2 TAXAS DE UTILIZAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS PORTUÁRIAS	52
5.4 RECLAMAÇÃO EM RELAÇÃO AS TARIFAS PORTUÁRIAS	54
5.5 PORTOS E CIDADES	55
5.6 ANÁLISE CRÍTICA 3	56
5.7 ANÁLISE CRÍTICA 4	57
CAPITULO VI	58
6. ANÁLISE CONCLUSIVA	58
BIBLIOGRAFIA	60

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

TABELA N.º1: MODELOS BÁSICOS DE GESTÃO PORTUÁRIA.....	36
TABELA N.º2: MODELOS DE GOVERNAÇÃO FUTURA.....	40
TABELA N.º3:ACÇÕES DE FORMAÇÃO REALIZADAS PELA ENAPOR...	43

FIGURA N.º1: OS ACTORES E OS PRINCIPAIS INTERVENIENTES NUM PROCESSO DE CONCESSÃO PORTUÁRIA.....	47
---	----

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

RESUMO

A Crescente complexidade da organização e Gestão de Portos, a rápida evolução de novas tecnologias associada a grandes demandas que os diversos sistemas exigem no seio das organizações como ferramenta de suporte para a execução de diferentes processos, faz com que tenhamos uma grande pressão na procura de novas soluções.

É Neste âmbito que pretendemos propor ideias chaves, nomeadamente para a criação de uma legislação mais eficaz e de carater premente no processo de desenvolvimento e que vá ao encontro das reais necessidades das instituições e empresas que desenvolvam o sector.

Analizou-se e definiu-se vários conceitos dos sistemas de organização e gestão de portos conceptualizando os vários sistemas através de um enquadramento teórico do sistema das actividades marítimas e portuárias consubstanciadas na legislação vigente, apresentando vários desafios e interesses económicos gerais de uma organização administrativa portuária, com base em vários modelos de gestão portuária.

Neste sentido foi identificado alguns pontos críticos, que devem ser estudadas, a fim de termos melhores resultados com toda eficiência e eficácia que merece junto dos intervenientes do sector, nomeadamente a comunidade portuária, agências, transitários, alfandegas, polícia marítima e delegação marítima.

O trabalho apresenta uma serie de conclusões entre os quais destaca-se a necessidade de melhorias em termos da estrutura organizacional.

CAPITULO I

1 – APRESENTAÇÃO/IDENTIFICAÇÃO DO TEMA

O trabalho que se propõe realizar, visa abordar a temática da organização e gestão dos portos em Cabo Verde.

A elaboração e apresentação do trabalho é de carácter obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Direito Marítimo e Comércio Internacional, curso ministrado pela Universidade do Mindelo, cujo coordenador é o Professor Doutor José Carlos Laguna de Paz.

A escolha deste tema reside no facto de se tratar de uma questão pertinente, num momento em que o Governo Cabo-verdiano tem insistido muito na ideia de transformar o País num hub marítimo.

Para os Portos e transportes marítimos, uma das ideias chaves é transformar a Enapor em uma empresa concessionária de todos os portos de Cabo Verde, tendo como missão subconcessionar actividades ou terminais a empresas privadas. Também está projetada para a integração dos Portos com os centros urbanos, potenciando assim o comércio marítimo e varias outras actividades locais, reduzindo a burocracia e melhorar o atendimento principalmente nos Portos Internacionais, promovendo e reorganizando empresas existentes com potencial de crescimento, atraindo assim novos operadores de transporte marítimo e definir as chamadas obrigações de serviço público para o serviço marítimo inter- ilhas.

Os Privados vão poder participar na gestão dos Portos de Cabo Verde por terminal conjunta ou integral, exceptuando nas atribuições do estado de soberania ou segurança, de acordo com a Comissão de Reforma do Sector Marítimo e Portuário (CRSMP).

Existe uma grande dinâmica no tráfego marítimo no atlântico sul e é uma oportunidade que nos temos de preparar e posicionar para podermos ter a nossa

parte nesta dinâmica que se está a desenvolver na América Latina, África e Ásia, e que deverá alargar mais ainda com a abertura do segundo canal de Panamá.

1.1– JUSTIFICATIVA

A Gestão dos Portos para se atender as necessidades de navegação, movimentação de passageiros, armazenagem de mercadorias e a execução de operações portuárias, constituem os domínios que necessitam de regulação para uma adequada modernização das actividades portuárias.

Questões relacionadas com a funcionalidade entre as diversas autoridades com intervenção na organização e funcionamento do sector dos portos, tem de ser harmonizada de acordo com a atuação das autoridades aduaneiras, marítima, sanitária, da polícia marítima e de toda a comunidade portuária que exercem actividades mediante as suas competências legais no Porto.

1.2– OBJETIVOS

O Objetivo visa elaborar estudos no sistema de organização e gestão de Portos e se possível propor ideias chave para a sua melhoria na criação de uma legislação mais eficaz de carácter premente no processo de desenvolvimento e que vá ao encontro das reais necessidades das Instituições e empresas que desenvolvam o sector, nomeadamente a (ENAPOR) empresa Nacional de Administração dos Portos, num especial momento marcada por uma profunda crise económica e financeira mundial.

Neste âmbito seria de crucial importância estarmos aptos e capazes de fazermos face a esses desafios para identificar e se possível redesenhar o sistema de gestão existente para analisarmos a sua eficiência e eficácia que tem junto de todos os intervenientes do sector, nomeadamente a comunidade portuária, agências, transitários, alfandegas, polícia marítima, delegação marítima, a fim de

responder de forma eficaz questões relativamente aos atuais desafios existentes e perante aos que se avizinham.

A Gestão Portuária caracteriza-se por um sistema de gestão multifacetada por requerer e envolver diferentes entidades que atualmente torna-se imperativo estudarmos várias alternativas que poderão ser seguidas para a sua implementação.

1.2.1-OBJETIVO GERAL

Estudar, analisar e diagnosticar o sistema de organização e gestão dos portos em Cabo Verde.

1.2.2-OBJETIVOS ESPECIFICOS

-Enquadramento teórico e definição do sistema das atividades marítimas e portuárias consubstanciadas na legislação vigente.

- O modelo institucional actual da gestão dos Portos em Cabo Verde;
- Regime económico de exploração;
- Operação portuária;
- Análise crítica 1;
- A Organização administrativa portuária;
- A Administração direta do Estado;
- A Administração indireta do Estado/ Administração Marítima portuária;
- Desafio institucional;
- Aspectos considerados relevantes num enquadramento geral;
- Os serviços de interesse económico geral;
- Tratado do funcionamento da União Europeia/Normas de acesso ao mercado dos serviços portuários;
- Direito da concorrência;
- Análise crítica 2;

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

- Modelos básicos de gestão portuária;
- Perspetivas de privatização portuária;
- Modelo de governação futura;
- Economia Marítima e o Cluster do Mar;
- Principais atribuições do CECM;
- Formação dos trabalhadores;
- Acções de formação profissional realizadas pela Enapor no ano de 2012;
- Concessão portuária;
- Objectivos e interesses;
- Os atores e os principais intervenientes num processo de concessão portuária;
- Estrutura Tarifaria e a componente económica;
- Taxas de serviços portuários;
- Taxas de utilização das infraestruturas portuária;
- Reclamação em relação às tarifas portuária;
- Portos e cidades;
- Análise crítica 3;
- Análise crítica 4;
- Análise conclusiva;
- Bibliografia

1.3- EXTRUTURA PRÉVIA DA DISSERTAÇÃO

I – Abreviaturas

II – Glossários

III – Índice

Para além da introdução e contextualização do tema, o trabalho será apresentado através de um enquadramento, conceptualização do sistema e de um estudo de caso.

O Trabalho encontra estruturado em seis (VI) capítulos:

Capítulo I - Definição e Conceitos dos sistemas de organização e gestão dos portos, conceptualizando os vários sistemas.

Capítulo II – Enquadramento Teórico do Sistema das actividades Marítimas e Portuárias consubstanciado na legislação vigente apresentando objetivos e metas a atingir com a implementação do sistema de gestão portuária baseada numa gestão moderna e com novas tecnologias, nomeadamente as específicas para o sector marítimo e portuário.

Capítulo III- A Organização Administrativa Portuária, seus desafios e interesses económico gerais.

Capítulo IV- Modelos Básicos de Gestão Portuária e a Economia Marítima.

Capítulo V- Concessão Portuária, Objetivos e Interesses.

Capítulo VI- Análise Conclusiva.

1.4- METADOLOGIA

A Metodologia a ser utilizada vai basear-se no método indutivo com uso das técnicas de pesquisas bibliográficas e documentais. Será utilizado um grande recurso a entrevistas a técnicos e operadores do sector (armadores, agências, tripulantes, passageiros, entidade marítima), pelo facto de existir alguma insuficiência bibliográfica no país. Também se propõe algum recurso a estudos no terreno ou seja acompanhamento das actividades correspondente a forma como está sendo organizada e gerida os Portos em Cabo Verde.

1.5 - SUPRIMENTOS E EQUIPAMENTOS

Para a realização das pesquisas serão feitas inquéritos pelo autor, utilizando equipamentos de registo (caneta, papel, computador, gravador áudio e vídeo).

1.6 – CRONOGRAMA

A Elaboração do trabalho será dividida em duas fases:

1ª Fase:

- Investigação do tema;
- Pesquisa do tema a tratar;
- Recolha bibliográfica;
- Inquéritos e relatórios;
- Desenvolvimento do tema;
- Data limite de entrega do esboço do trabalho de fim de curso ao coordenador;

2ª Fase:

- Discussão com o orientador;
- Análise da Informação recolhida;
- Realização do trabalho;
- Entrega do trabalho ao orientador para leitura, análise e correção;
- Data limite de entrega do trabalho de fim de curso a Universidade.

1.7-CONSTRAGIMENTOS

Constrangimentos na elaboração deste trabalho são muitos que de certeza reflete na sua apresentação; constrangimentos de tal ordem que a seguir se cita:

- Insuficiência de bibliografia específica sobre a matéria;
- Não existência de um diagnóstico das comunidades Portuárias atualizadas capaz de dar uma visão real e com clareza da situação;
- Inexistência de dados oficiais para a realização de um trabalho desta natureza;
- A realização de um estudo de terreno para que se possa conhecer na íntegra a realidade nessa matéria não é fácil, nomeadamente os próprios funcionários muitas das vezes não encontram-se disponíveis ou simplesmente não colaboram.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Os constrangimentos podem ter condicionado os objetivos especificados, pelo que sugestões e críticas são bem vistas e aceitas de modo a melhorar o conteúdo do trabalho.

NB: *Com o desenvolvimento do trabalho poderá haver mudança na estrutura.*

A primeira fase decorrerá no mês de Setembro e a segunda fase decorrerá em Outubro, Novembro, Dezembro do ano corrente e prosseguirá nos meses de Janeiro e Fevereiro do próximo ano.

CAPITULO II

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO SISTEMA DAS ACTIVIDADES MARITIMAS E PORTUÁRIAS CONSUBSTANCIADAS NA LEGISLAÇÃO VIGENTE

A Actividade marítima é disciplinada e gerida por regras e conceitos particulares próprias do Direito Marítimo, não tendo diretamente alguma vinculação com os conceitos jurídicos do Direito Terrestre. Também é importante dizer que as regras que se regem a navegação e o transporte marítimo são diferentes das aplicadas em rios e canais¹.

A Separação de fronteiras impostas pelo Direito Marítimo, interfere diretamente para criação de várias disciplinas do Direito, nomeadamente o Direito Internacional Publico que se debruça sobre as relações marítimas em tempo de guerra e de paz, o Direito administrativo que trata da navegação dos portos, o Direito penal que trata de delitos que podem ser cometidos a bordo de um navio e o direito fiscal que regula a questão dos impostos, taxas portuárias e da navegação.

Segundo René Rodiere, “o Direito Marítimo² pode ser considerado num sentido lato, como um conjunto de regras jurídicas relativas a navegação marítima. Poder-se-á contudo definir o direito marítimo de uma forma mais restrita e de forma mais discutível como a parte do Direito Comercial e portanto, do Direito privado que trata das relações entre aqueles que exploram os navios e aqueles que os utilizam e dos transportes marítimos e respectivos contratos”.

¹ José M.P. Vasconcelos Esteves; Direito Marítimo, Introdução, Armamento (Navio, Comandante Piloto); Vol. 1; pagina 15

² José M.P. Vasconcelos Esteves; Direito Marítimo, Introdução, Armamento (Navio, Comandante Piloto); Vol. 1 Paginas. 16;17

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

O Direito Marítimo é tanto mais importante para um País quanto mais desenvolvida for a sua marinha mercante, o seu tráfego portuário e as suas relações internacionais, apresentando um certo destaque para a economia³ dos países, assumindo assim grandes responsabilidades na representação do PIB e por isso deve-se interessar-se muito para o desenvolvimento da marinha mercante por forma de poder satisfazer as suas necessidades, tanto em matéria do comércio interno como externo e o desejo de reforçar a sua influência internacional através do estabelecimento de carreiras regulares.

O Estado deve intervir diretamente na elaboração da legislação marítima, quer no que diz respeito ao regime dos portos, águas interiores, águas territoriais e alto mar, contratação da tripulação, papel desempenhado pelo comandante do armador e como oficial público.

Por outro lado o comércio marítimo é fundamentalmente internacional, o que faz com que os navios escalem portos dos mais variados países, tal facto vem acentuar o carácter internacional do Direito Marítimo tanto mais que uma expedição supõe frequentemente transportadores, carregadores, proprietários de carga, seguradoras de diferentes países, cada um com a sua própria legislação, o que pode provocar conflitos de leis, por vezes de difícil solução⁴.

Hoje em dia um pouco por todo mundo os portos apresentam como estruturas modernas e complexas e com tecnologias avançadas nas diferentes áreas das suas actividades, com funções de natureza diversa, envolvendo diferentes áreas e entidades. Resumindo de uma forma geral a sua grande importância que é servir os principais pontos de ligação de um País com o mundo servindo como fator multiplicador da economia de um estado ou região.

Relativamente ao sector marítimo portuário em Cabo Verde, ainda carece de um sistema com fortes qualidades de transporte para que se faça a movimentação de pessoas e bens de forma mais eficiente, cómoda, regular, segura e a menor

³ O Direito Marítimo não se ocupa unicamente das operações jurídicas decorrentes do transporte marítimo, mas debruça-se também sobre as pessoas e bens que participam nesse transporte.

⁴ Para se ter uma ideia da variadíssima quantidade de regras, basta pensar-se por exemplo, num navio Português que carrega mercadorias de um porto Belga com destino a um porto Angolano, sem contar com as diferentes possibilidades de fretamento e subfretamento do navio em questão e as diferentes nacionalidades entre as partes interessadas na expedição.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

custo possível, aumentando assim a competitividade do País e no mercado Internacional, contribuindo para o desenvolvimento económico e por conseguinte a redução da pobreza.

Para atingir esses objetivos precisamos criar e inovar, realçando a diversidade de actividades conexas nomeadamente com a implementação do Cluster do Mar⁵, desenvolvendo assim o bunkering, a facilitação do tráfego marítimo, shipping, transshipment tendo como principal objetivo uma reestruturação e desenvolvimento do sector marítimo e portuário.

Deve-se realçar que o sector sofreu algumas alterações, impostas pelo governo de Cabo Verde no início da década de 90, onde abrem caminho ao processo de privatização de algumas actividades que tinham sido asseguradas pelo sector público, numa perspectiva de motivar um maior envolvimento de gestão e de investimento privado. Prosseguiram as reformas, dotaram iniciativas de abertura da actividade de transporte marítimo de cabotagem a armadores privados e o processo tem-se percorrido de forma alinhada, mas lenta para uma perspectiva de privatização das actividades portuárias.

A Aprovação jurídica dos portos de Cabo Verde publicada no decreto legislativo n°10/2010 BO n°42 1° serie de 1 de Novembro, recentemente alterada pelo decreto legislativo n°1/2013 publicado no BO n°47 1° Série de 12 de Setembro de 2014 e do decreto regulamentar 15/2010 que aprova o regulamento dos portos de Cabo Verde, Bo n°49 1° série de 20 de Dezembro, introduziram mudanças consideráveis relativamente a estrutura e perfil da administração portuária, a estrutura e o perfil da autoridade portuária, definindo de forma objetiva as funções e atribuições da entidade reguladora portuária, assim como as funções e atribuições da administração portuária.

O Objetivo dos diplomas supracitados visam sobretudo assegurar a competitividade do sector portuário e a concorrência num quadro de carácter essencialmente pública das actividades portuárias orientada a médio prazo para a

⁵ Cabo Verde & Economia Marítima ; Ministério da Infra-estruturas e Economia Marítima

criação de um mercado de prestação de serviços⁶, consubstanciada numa proposta de legislação que se deseja aberta e com possibilidade de aumentar de forma substancial as mais variadas opções e concretização de políticas, com a assunção de vertentes mais públicas ou mais privadas, em função do interesse e posicionamento dos operadores, da dimensão dos portos e das perspectivas de exploração e gestão de cada porto.

2.1 MODELO INSTITUCIONAL ACTUAL DA GESTÃO DOS PORTOS EM CABO VERDE

Os Transportes marítimos fazem parte da tutela do MIEM (Ministério das Infra-estruturas e Economia Marítima)⁷ resultado de várias alterações ocorridas nos últimos anos no âmbito de liberalização a que foi sujeito.

Para além da administração e gestão portuária a cargo da Enapor, existe a AMP (Agência Marítima Portuária), com independência no desempenho das suas funções⁸ e não está submetida a superintendência, nem a Tutela no que respeita as suas funções reguladas, com ressalva dos poderes atribuídos ao governo em matérias de orientações globais e de gestão previstas na lei, conforme o artigo nº5 publicado no decreto-lei nº52/2013 BO nº68 de 16 de Dezembro.

Em Termos institucionais, uma das principais transformações verificadas no sector marítimo portuário, destaca-se com a criação desta Agência, surgida nos termos da resolução do Conselho de Ministros nº52/2013 do boletim oficial nº68 da Iº Série de 16 Dezembro e seus estatutos publicadas através do decreto regulamentar nº15/2010 de 1 de Novembro e pelo decreto regulamentar nº15/2010

⁶ Serviços portuários são serviços com valor comercial prestados a título oneroso aos utentes do porto e cujo pagamento não está incluída nas taxas cobradas pela escala e utilização do porto.

⁷ Decreto-lei N° 16/2013 que estabelece a estrutura, organização e as normas do funcionamento do Ministério das Infra-estruturas e Economia Marítima, mais designada por MIEM; BO N°23; 1º Serie de 9 de Maio de 2013

⁸ As Actividades da AMP de natureza administrativa fica sujeita a jurisdição administrativa nos termos da respectiva legislação; e as infrações contra ordenação, são impugnáveis nos termos gerais junto dos tribunais competentes; das decisões proferidas no âmbito da resolução de litígios cabe recurso para os tribunais judiciais ou arbitrais nos termos previstos na lei. Conforme o artigo 49º decreto-lei nº52/2013

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

de 20 de Dezembro, exigindo da AMP enquanto entidade reguladora para o sector da marinha e portos, conforme o artigo 39º a “fiscalização das concessões e licenças nos seus aspetos técnicos de exploração e de exploração portuária, designadamente a fiscalização das actividades portuárias de uso ou exercício condicionado a concessão de serviços públicos portuários, a fiscalização das actividades portuárias nas zonas portuárias e ainda a fiscalização da ocupação de terrenos, da construção de edifícios e a execução de quaisquer obras portuárias ou trabalhos que tenham lugar nas zonas portuárias”.

Para além de formalidades e atribuições da entidade reguladora técnica e de regulador económica em alguns subdomínios de autoridade administrativa marítima nacional, tem responsabilidade em matéria de segurança marítima, pela qual Cabo Verde ratificou as principais convenções⁹ Internacionais da Organização Marítima Internacional (IMO), nomeadamente a UNCLO, SOLAS, MARPOL, STCW¹⁰, e das convenções internacionais que faz parte no direito do mar.

Cabo Verde na qualidade de um estado costeiro possui um sistema de salvamento (SAR) implementada e integrada na rede mundial, já operacionalizou o ISPS code em três portos e está implementando um sistema de controlo de tráfego marítimo (VTMS), em São Vicente ficará situada na zona chamada monte de meteorologia.

Segundo o artigo 49º da lei dos portos “os certificados para acesso a actividade do operador portuário é da competência da entidade reguladora do sector portuário, a qual deve elaborar um registo nacional de operadores portuários”. Conforme o artigo 56º 1b da lei dos portos é “responsável para suspender certificados a pedido dos respectivos operadores que fundamentam na violação da obrigação legal administrativa ou judicial reiterada ou considerada grave”. A reposição da legalidade na sua atuação estabelecendo os termos e o prazo em que o deve fazer.

⁹ Implementação das convenções mais importantes da IMO, ver resolução da assembleia A.946 (23) “Voluntary IMO member State Audit scheme” Adotada em 27 de Novembro de 2003

¹⁰ A Convenção STCW (Stander of Training Certification And Watchkeeping for Seafarears) estabelece normas de formação, certificação e de serviços de quartos para marítimos (designadas emendas de Manila; conforme o decreto lei nº2/2013

Conforme o artigo 59° cabe-lhe “dar parecer vinculativo do estabelecimento pela autoridade portuária, dos requisitos específicos da actividade portuária”. São requisitos que compreendam a capacidade técnica específica a realização de seguros obrigatórios a prestação de caução dos preços máximos a praticar.

De acordo com os pontos 1 e 2 do artigo 80° da lei dos portos a entidade reguladora portuária é “responsável pelo estabelecimento da base de regulação tarifária e de preço para utilização de bens dominiais e equipamentos afectos a subconcessão ou licença para prestação de serviços portuários, a qual deve basear-se: a) no carácter sinalagmático, apenas ser cobradas tarifas correspondentes a serviços efetivamente prestados; b) na necessidade, devendo as tarifas corresponder a serviços necessários a boa gestão e administração dos portos; c) na adequação, devendo as tarifas refletir os custos incorridos com a prestação de serviços; d) na transparência, devendo as tarifas identificar expressamente os serviços a que se referem”. “A entidade reguladora portuária fixa a base das tarifas, preços máximos e mecanismos de revisão de períodos de vigência”.

De acordo com o artigo 81° da lei dos portos que fala do ambiente, a entidade portuária em coordenação com o departamento governamental responsável pelo ambiente, “cabe zelar pela sua observância e cumprimento das normas ambientais aplicáveis no âmbito portuário, para a prossecução dos objetivos da política de conservação, proteção, defesa e melhoramento do ambiente no sistema portuário”. Por outro lado a administração portuária tem responsabilidade de atuar com medidas preventivas e corretivas em todos os casos que haja condições susceptíveis de degradar o ambiente durante as operações portuárias, devendo contar com planos especiais de ação ambiental e de emergência para a realização de acções preventivas e imediatas com o objetivo de garantir a continuidade do serviço.

O artigo 82° por sua vez dispõe que “compete a entidade reguladora do sistema portuário a determinação dos meios, sistemas e procedimentos para a descarga e

eliminação de desperdícios que são condições para autorizar o funcionamento das instalações”.

Porém no que diz respeito a segurança o artigo 83º da lei dos portos determinando que “a entidade reguladora zela pelo cumprimento da legislação sobre a segurança portuária com objetivo de prevenir, controlar e minimizar os efeitos ou consequências de incidentes ou acidentes que possam lesar ou causar danos a pessoas e bens”, cabendo no entanto a administração portuária, conforme o artigo seguinte a responsabilidade pela aplicação das medidas preventivas e corretivas em relação a esta matéria”.

O Interesse que o governo tem dado ao desenvolvimento dos seus portos, para consequentemente melhorar os seus transportes marítimos, justifica-se com a publicação recente do código marítimo e a lei dos portos.

As actividades marítimas enquadram-se a AMP com funções e responsabilidades de administração marítima e de segurança marítima resultante de compromissos nas convenções internacionais¹¹ de que Cabo Verde faz parte, nomeadamente as convenções das Nações Unidas sobre o direito do mar e também das convenções produzida no seio da Organização Marítima Internacional (IMO)¹² e da organização Internacional do trabalho (ILO). Relativamente ao pessoal do mar ainda que o código marítimo lhe tenha atribuído competências reforçadas em determinadas áreas, justificam algum ajustamento orgânico e o reforço de capacidades de atuação.

A Exploração dos portos do Pais é exercida por uma empresa pública (ENAPOR) empresa Nacional de administração dos portos, empresa devidamente licenciada para o efeito.

¹¹ José M.P. Vasconcelos Esteves; Direito Marítimo, Introdução, Armamento (Navio, Comandante Piloto); Vol. 1 Paginas. 24;25;26

¹² Organização Marítima Internacional- IMO (ex.- IMCO), esta organização que conta hoje em dia com a participação da maior parte dos Estados membros da comunidade internacional, entrou em vigor em 17 de Março de 1958 constituindo o seu objetivo fundamental incrementar a cooperação entre os Governos dos diferentes países membros das questões técnicas relativas ao transporte marítimo, em especial relativamente no que diz respeito a segurança da vida humana no mar, a eficiência da navegação e a prevenção da poluição. É responsável pela vigência de um número considerável de convenções Internacionais.

A Enapor está sujeita a legislação aplicável as sociedades comerciais em harmonia com o disposto no decreto-lei n.º 3/99 de 29 de Março de 1999 que aprova o código das empresas comerciais, e ainda pela sua natureza de empresa de capitais públicos, está igualmente sujeito ao regime jurídico aplicável ao sector empresarial do estado.

2.2 REGIME ECONÓMICO DE EXPLORAÇÃO

A Exploração comercial¹³ de movimentação de cargas nos cais e terminais portuários de Cabo Verde, faz-se ao abrigo dos termos legais que regem a actividade de movimentação de cargas no porto.

O Decreto regulamentar n.º 15/2010 de 20 de Dezembro que aprova o regulamento dos portos de Cabo Verde, o decreto legislativo n.º 1/2013 BO n.º 47 de 12 de Dezembro que aprova o regime jurídico dos portos de Cabo Verde e o decreto legislativo n.º 14/2010 de 15 de Novembro que aprova o código marítimo de Cabo Verde e o código de tarifas em vigor na Enapor publicado no BO n.º 7 de 1 de Fevereiro de 2013, II serie, deliberação n.º 12/2013.

A Enapor possui competências superintendentes dentro da área da sua jurisdição em todas as áreas de serviço relativa a exploração económica dos portos, competendo-a nomeadamente:

“Exercer ou autorizar o exercício das actividades adstritas a função económica dos portos; prestar serviços de reboque; regulamentar; coordenar e fiscalizar as actividades dos operadores portuários; supervisionar todos os serviços relativos a exploração económica dos portos” (artigo 3.º regulamento exploração dos portos).

Mas para assegurar a gestão e o financiamento das Infra-estruturas do sistema portuário numa era pós privatização, deverá ser criada uma autoridade portuária que funcionará como coordenador, tendo como principais funções: o planeamento estratégico do porto com base no desenvolvimento do negócio; promoção e

¹³ Relatório e contas da Enapor

marketing; segurança portuária; concessões; manutenção, engenharia e ambiente; finanças e tesouraria; serviços incorporados e consignatário.

2.3 OPERAÇÃO PORTUÁRIA

Operação portuária é “toda a actividade de carga e descarga, estiva e desestiva, conferencia, transbordo, transformação, formação e decomposição de unidades de carga, recessão, transporte, armazenagem e entrega, bem assim as operações complementares na zona portuária desenvolvida por operadores portuários, sociedades ou pessoas coletivas de direito publico ou privados devidamente licenciados” (artigo 7º regulamentação exploração dos portos) para o efeito nos termos legalmente estabelecidas. O Licenciamento para o exercício das actividades do operador portuário será requerida junto da AMP (Agência Marítima Portuária).

A Concessão de licença e o exercício de actividades do operador portuário dependem da satisfação de pressupostos legalmente estabelecidas no que refere a natureza jurídica, capacidade técnica económica e financeira, dotação de meios humanos especializadas e prestação de caução de garantia do cumprimento das obrigações a que se fica adstrita. O Licenciamento para o exercício das actividades do operador portuário poderá abranger a generalidade das operações ou parte delas.

O Operador portuário¹⁴ tem como deveres: cooperar com a autoridade portuária sempre que solicitado para concertação e melhoria da regulamentação das regras aplicáveis aos operadores portuários; zelar pelo cumprimento integral das normas legais aplicáveis, fornecer a autoridade portuária sempre que solicitada todos os dados técnicos e estatísticos e outras relativas a execução da actividade; celebrar contratos de seguro nos termos fixadas pela administração portuária; cumprir todas as regras e instruções de trabalho relativa as operações portuárias (artigo 8º regulamento exploração portos).

¹⁴ Regulamento de exploração dos Portos de Cabo Verde

Segundo o artigo 9º regulamento dos portos, o operador portuário responde pelos danos que causar na realização de qualquer operação portuária sob sua incumbência, no artigo 10º também responde perante a Enapor pelos danos causadas as Infra-estruturas equipamentos e demais bens pertencentes a aquela entidade, ou que sendo propriedade de terceiros se encontram ao serviço da Enapor.

Conforme o artigo 12º é “responsável perante a autoridade aduaneira pelas mercadorias armazenadas sujeito ao regime alfandegário desde que aqueles lhes estejam confiados para a realização de qualquer operação”.

2.4 ANÁLISE CRÍTICA 1

O Direito Comercial Marítimo¹⁵ (DM), enfeitado pelas universidades, subalternizado pelos poderes do Estado e hoje fadado a uma triste confusão com o Direito do Mar (que é direito publico, embora por vezes com fronteiras dele próximas), tem declinado em qualidade legislativa e em dignidade doutrinal. Está-se a crer que alguns dos diplomas nem se quer estão sendo aplicadas nalguns dos seus preceitos mais significativos e que nunca passaram da folha oficial para as realidades da vida, mas que de certa forma as suas aplicações advieram novas responsabilidades para quem os organizasse, podendo atribuir o esquecimento um carácter avulso dos diplomas, podendo também ser por falta de divulgação ou mesmo de dificuldades da sua passagem de teoria para a tao desejosa pratica.

Deve-se declarar que perante ao enquadramento institucional relativo ao sector marítimo portuário, a AMP tem funções que são geralmente de competência das autoridades portuárias e esta opção levanta algumas questões que implicam

¹⁵ José M.P. Vasconcelos Esteves; Direito Marítimo, Introdução, Armamento (Navio, Comandante Piloto); Apesar de uma grande parte da legislação marítima estar consagrada no código comercial, o que confere ao Direito Marítimo o seu carácter comercial, e o facto é que esta disciplina ultrapassa em larga medida os limites do Direito Comercial.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

alguma reavaliação profunda do referencial institucional vigente até o momento, o que determinará um maior aprofundamento no âmbito do presente trabalho.

Como consequência a publicação dessas leis, exige uma remodelação profunda a nível do modelo institucional de intervenção vigente no sector marítimo e portuário, redefinindo as atribuições das autoridades marítimas e portuárias e tendo em conta a especificidade do panorama portuário em Cabo Verde, introduzindo algumas inovações no modelo de governação de todo o sector, relativamente ao que internacionalmente tem sido prática comum.

Relativamente ao agenciamento de navios regulada através do decreto-lei n°45/98, com a nova orientação política e económica seguida pelo governo, permitiu a total abertura do sector a iniciativa privada e atualmente existe um grande número de agências marítimas espalhadas por todo o país, sem que haja uma legislação específica, constituindo uma lacuna no nosso ordenamento jurídico, cuja consequência se manifesta negativamente na qualidade do serviço prestado, não contribuindo para o prestígio Internacional dos nossos portos.

A Enapor vem atuando simultaneamente como autoridade portuária e de operador comercial, o que ate certa medida pode causar um grande conflito de interesses, os diferentes papeis e responsabilidades carecem ainda de uma definição clara e objetiva. O que está estabelecida no regulamento aprovado pelo decreto regulamentar n°15/2010 de 2 de Dezembro que regulamenta os portos em Cabo Verde, até certa medida vem complementar a lei dos portos, que vem dizer que “a exploração económica dos portos pode ser exercida por administrações portuárias tanto pública como privadas” expressas no artigo 2°.

As tarifas e preços praticadas pela administração portuária na prestação de serviços, carecem de aprovação da entidade reguladora portuária, porém a administração portuária de acordo com a licença ou concessão por ela outorgada, cabe-lhe a aprovação das tarifas e preços a praticar pelos operadores portuários e pelos operadores de serviço.

CAPITULO III

3. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUÁRIA

A Organização administrativa portuária apresenta uma anatomia diversificada e complexa, perpassando os diversos níveis ou sectores organizativos do Estado, a que se associa a existência de um duplo figurino ou formato jurídico: a administração portuária institucional e a administração portuária empresarial. Nos pontos seguintes será feita uma apresentação, ainda que geral, de cada uma destas realidades.

3.1 A ADMINISTRAÇÃO DIRECTA DO ESTADO

As Infra-estruturas portuárias, muito embora não sejam diretamente geridas pelo Estado, constituem um serviço público da titularidade do Estado¹⁶, integrando-se no seu domínio público. A titularidade estadual do sector portuário projeta-se em diversas vertentes, desde logo ao nível do planeamento estratégico do sector, que é objeto de uma planificação centralizada. Por isso, não é de estranhar que, ao nível administrativo, a lei reserve para o órgão competente do Governo – o Ministério das Infra-estruturas e economia Marítima, extensas competências decisórias, de coordenação e controlo. A AMP é qualificada como um organismo da Administração indireta do Estado, prosseguindo as atribuições do Ministério, sob sua superintendência.

¹⁶ Segundo o artigo 13º da lei dos portos “as atribuições do estado em matéria de regulação para o sector dos portos, zonas portuárias, terminais e serviços portuários são exercidas através da entidade reguladora do sector portuário.”

No exercício destes poderes, compete ao MIEM efetuar o acompanhamento estratégico das empresas e organismos tutelados, apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos sujeitos à tutela do respectivo Ministro; avaliar a gestão e os resultados destas entidades, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira; apreciar a conformidade legal e regulamentar dos atos dos organismos sujeitos ao poder de tutela; avaliar o seu desempenho e gestão, através da realização de acções de inspeção e de auditoria; auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos organismos tutelados, no quadro das responsabilidades cometidas ao Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado pela Lei de Enquadramento Orçamental; controlar a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos de acordo com os objetivos definidos pelo Governo e avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis.

3.2 A ADMINISTRAÇÃO INDIRECTA DO ESTADO/AGÊNCIA MARÍTIMA PORTUÁRIA

A AMP constitui uma estrutura desconcentrada do Estado dotada de personalidade jurídica (desconcentração personalizada), assumindo no plano administrativo e em substituição do Estado, um estatuto fundamental no sector. É uma autoridade administrativa independente de base institucional, dotada de personalidade jurídica, órgãos e serviços, pessoal, património próprio e autonomia administrativa e financeira, regida pelas normas constantes na lei n.º 14/VIII/2012 de 11 de Julho do decreto-lei n.º 52/2013.

Quanto à sua estrutura orgânica, a AMP comunga das características típicas dos institutos públicos de expansão nacional, possuindo órgãos e serviços centrais (administração central e órgãos de serviços periféricos, delegação regional norte e sul).

3.3 DESAFIO INSTITUCIONAL

Cabo Verde é um País arquipelágico situado no meio do atlântico, com vários desafios na conjuntura do desenvolvimento, integrando os portos e os transportes marítimos, assumindo assim um papel determinante como suporte e apoio ao desenvolvimento da economia.

Apresenta como um dos fatores principais que influencia o processo de dinamização económica e de alternativas mais precisas e adequadas para o processo de desenvolvimento, resultado de uma dinâmica verificada em diversos sectores da actividade, com serviços mais fiáveis e a baixo custo, para além de outros processos determinantes no processo de minimizar os constrangimentos que advém de várias limitações dos Países insulares como o nosso.

Já se verificaram varias reformas no sector marítimo e portuário, no intuito de melhorar as condições económicas, do funcionamento ligada ao sector portuário e dos transportes marítimos, de se materializarem em progressivas opções de liberalização e de fazerem ajustamentos de natureza económica, nomeadamente a privatização.

No Plano internacional, as reformas económicas tem uma boa expressão e seriamente tratada na literatura deste sector, com destaque particularmente nos últimos 30 anos em que se intensificaram mudanças nas organizações e no funcionamento do próprio mercado com a implementação de privatização na grande maioria dos Países que tem forte responsabilidade nas actividades marítimas portuárias.

Podemos fazer referências a vários componentes associadas a reformas que foram introduzidas, particularmente sobre opções de privatização das actividades marítimas portuárias e também fazer referência sobre consequências em diferentes domínios, entre os quais serão de maior importância questões do ponto de vista económica, questões de regulação e administração daqueles sectores, os efeitos que tem na produtividade das actividades sectoriais.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Em termos de programas de infraestruturação do governo, os maiores constrangimentos no esforço da transformação são as próprias Infra-estruturas, tendo em vista transformar Cabo Verde num hub internacional de serviços nas áreas de transshipment (passageiros e cargas), para poder competir a nível global e torna-lo num centro internacional de negócios.

Desenvolvimento, ampliação e modernização de portos, estaleiros navais, aeroportos e estradas; desenvolvimento do transporte marítimo inter-ilhas com a construção de terminais de passageiros e carga; promoção de parcerias públicas privadas para mobilizar investimentos.

Em termos da instituição coloca-se para um novo modelo de organização e de intervenção refletindo sobre uma administração marítima segura, prevalecendo cinco ideias chaves:

-NO ÂMBITO DO SISTEMA DE BUSCA E SALVAMENTO (SAR), implementado e integrado na rede mundial, podendo ser assistida por um sistema de tráfego marítimo (VTMS) em fase de implementação para monitorização da navegação no arquipélago e nos portos. A questão coloca-se mais a base dos níveis que deverão dispor para responder com eficácia as operações, tendo em conta que requerem meios marítimos e aéreos, exigindo uma certa articulação entre as várias entidades.

-CRIAÇÃO DE REGISTO INTERNACIONAL DE NAVIOS que exige uma estrutura administrativa organizada, agilizada e competente permitindo assim a atrair clientes com a qualidade no cumprimento dos requisitos técnicos, podendo ser avaliada a nível internacional pelas inspeções de controlo, para além de acordos que poderão ser feitas com as sociedades classificadoras reconhecidas por Cabo Verde.

-NO ÂMBITO DO PORT STATE CONTROL instalação de um sistema de fiscalização e inspeção de navios inserida no sistema mundial "Port State Control" que é coordenado pelo "memorando de Abuja" (Abuja mou¹⁷). A necessidade de um corpo de inspetores habilitados para o exercício de funções inerentes a PSC.

¹⁷ Abuja Mou ver pagina eletrónica do Abuja Mou dedicada aos estados membros e observadores; Ver resolução da IMO Ammendments to the procedures for port state control

-RENOVAÇÃO DA FROTA DE CABO VERDE, a frota está envelhecida,¹⁸ as do comércio tem em média 35 anos de idade e as que estão no exercício de cabotagem¹⁹ tem em média 35.8 anos de idade, que não deixa de ser uma preocupação e merece uma atenção especial por parte da política governamental no sentido de renovarem as frotas, apesar de a vida útil de um navio não depender necessariamente da sua idade, mas sim das suas características do estado técnico e de segurança e também das condições que poderá ser aceite no mercado.

Há exigência de um plano de vistorias mais rigoroso aos navios a partir de uma certa idade, porque está comprovada que com o passar dos anos o comportamento estrutural dos navios sofrem alguma degradação, exigindo assim uma manutenção atempada e adequada que minimiza os incidentes e acidentes.

-NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SECURITY em cumprimento do disposto no capítulo xi-2 da Solas e código internacional de segurança dos navios e das instalações portuárias (ISPS) para o qual aquele capítulo remete. De acordo com os termos de referência já operacionalizou o ISPS Code em três portos, tendo em curso a implementação nos restantes portos.

3.4 ASPECTOS CONSIDERADOS RELEVANTES NUM ENQUADRAMENTO GERAL

Os Portos em Cabo Verde têm uma importância relevante na interligação com os três continentes, na integração regional (CEDEAO, CPLP), no reforço da parceria especial com a União Europeia, no incremento do comércio internacional através da admissão de Cabo Verde como membro de pleno direito da OMC (Organização Mundial do Comércio). A Oferta de Infra-estruturas modernas ao transporte marítimo Internacional e o desenvolvimento de um centro de negócios no Mindelo integrando assim o Porto, Aeroporto, Logística dos transportes, zona franca, zona industrial e requalificação urbano portuário.

¹⁸ Estudo do modelo regulatório para o sector marítimo portuário de CV

¹⁹ Esta situação reveste especial atenção pelo facto de os navios em causa estarem fora do âmbito de aplicação das convenções internacionais por se dedicarem exclusivamente ao tráfico doméstico.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

Os Transportes marítimos têm um papel importante na ligação do País, devido a sua Insularidade e a distribuição da população que se apresenta de forma dispersa podendo ser considerado um fator importante e estruturante para a economia de Cabo Verde.

As Ligações marítimas dentro do arquipélago é assegurada por companhias nacionais²⁰, que operam nas nove ilhas de Cabo Verde, geridas sob regime de monopólio pela ENAPOR, enquanto as ligações internacionais são asseguradas por companhias ou operadoras internacionais.

O Sector dos portos está em reforma desde os anos 90, numa perspetiva de abrir o mercado para exploração por parte dos privados, ação que ainda não foi possível realizar devido a inúmeros desafios e limitações em termos da capacidade económica financeira do País, apesar de já existir legislação muito expressiva no sentido de poderem fazer uma administração e regulação das actividades portuárias, aprovadas desde o ano 2010 (decreto legislativo 10/2010 de 1 de Novembro).

É de salientar que apesar de muitos esforços por parte das entidades competentes na matéria, quer entidades públicas ou privadas, ainda não conseguiram avançar com o processo almejado, nem tão pouco disponibilizar navios modernos e adequados aos nossos mares para fazer cobertura de ligação inter-ilhas do país, transportando passageiros e bens de forma segura, cómoda, desbloqueando assim o processo de desenvolvimento económico-social, garantindo a coesão territorial, igualdade de oportunidade e de desenvolvimento para todos.

²⁰ “O Modelo Safty Regulation for Island Gateways vessels and non -convention craft, including fishing vessels operating in África” da IMO, Janeiro de 2002 que resultou do projeto de cooperação técnica levada a cabo pela organização, para incrementar a segurança marítima e a prevenção da poluição das águas africanas e constitui um corpo de regras que acompanha tanto quanto possível o espírito das convenções relevantes, destinados aos navios que efetuam o tráfego doméstico.

3.5 OS SERVIÇOS DE INTERSSE ECONÓMICO GERAL

Os serviços de interesse económico geral (SIEG)²¹ são actividades prestacionais de serviço, que satisfazem de uma forma geral, as necessidades mais essenciais dos cidadãos e que é reconhecida com uma atenção muito especial por parte da União Europeia, através do tratado de Roma, já declara que as empresas encarregadas da sua gestão se submetem as normas de gestão.

Desde muito cedo, dos mais significativos SIEG foram geridas por empresas nacionais e de preferência as publicas em regime de direito exclusivo, mas a partir dos anos oitenta o governo veio impulsionar a sua liberalização, com o propósito de o alargar ao mercado interior.

O Artigo 14 do Tratado de funcionamento de União Europeia, reconhece o lugar que ocupam os SIEG, entre os valores comuns da União, assim como a sua contribuição para a coesão social e territorial, apresentando formas muito claras as suas competências que tem no SIEG nas diferentes vertentes económicas e financeiras²², para além de poder reforçar as normativas das instituições Europeias.

As actividades marítimas portuárias possuem competências em diferentes domínios, de entre os quais serão de mais importância, as do ponto de vista económica, reproduzindo assim a sua produtividade nas actividades. Os Portos Marítimos representam nós fulcrais nas cadeias internacionais de transporte, contribuindo diretamente para o emprego, o investimento interno e o crescimento do PIB.

Existem atualmente 2200 operadores portuários, que empregam cerca 110.000 portuários, no total os portos chegam a representar três milhões de postos de trabalho de forma direta e indireta, constituindo assim para uma importante fonte de receita para as administrações públicas locais, regionais e nacionais; (regulamento do parlamento europeu).

Muitos já identificaram questões relevantes no modelo de governação para todo o sector marítimo portuário, envolvendo necessariamente perspectivas de

²¹ José Laguna de Paz; Os serviços de Interesse económicos gerais da união Europeia, sua relevância no âmbito Europeu, pagina1

²² Regulamento do Parlamento Europeu, O quadro normativo para acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos.

organização e de gestão de todas as actividades sectoriais, através de uma economia partilhada entre compromissos e responsabilidades públicas, envolvendo a participação do sector privado, não só relativamente a sua participação e responsabilidades em investimentos e financiamento do desenvolvimento sectorial, libertando o estado de crescentes exigências nestes domínios.

Na perspectiva de se evoluir para um quadro da oferta de serviços e da viabilidade económica que é assegurada com a sustentabilidade dos transportes marítimos, numa óptica de longo prazo, foram definidas três princípios básicos ou estruturantes:

-A Assunção do transporte inter- ilhas com o serviço publico que cumpre objetivos específicos no contexto da economia nacional, do crescimento e desenvolvimento económico e social e da mobilidade das pessoas e bens no interior do território e se determina portanto a satisfazer necessidades coletivas próprias e inadiáveis.

-A aceitação do pressuposto da subsidiação dos serviços, nas componentes que pela sua natureza não viabilizem economicamente a actividade, nem devolvam a rentabilidade necessária para a iniciativa privada e os empresários a se interessarem para a exploração dos mesmos.

Neste contexto as linhas que se verifique que no regime de frequências e de horários a adotar (na escrita lógica do serviço publico), não gerem receitas suficientes para cobrir os custos operacionais, devem ser apoiadas financeiramente pelo estado que suportará a título de indemnizações compensatórias.

-A Assunção de diferenciação entre serviços (linhas) que são rentáveis e portanto podem ser exploradas segundo uma óptica iminentemente comercial e não são passíveis de nenhuma subsidiação por parte do estado e os serviços (linhas) que são deficitárias e nesta conjuntura são lhes aplicado o principio de serviço publico da subsidiação e do pagamento de indemnizações compensatórias por parte do estado.

De uma maneira geral os serviços públicos implica “obrigações de serviço público” aos operadores (armadores) que possam ser impostas pelo estado na sua

totalidade ou parcialmente, consoante a natureza do serviço e a configuração da oferta do transporte pela qual são três:

-A Obrigação de transportar - o operador não pode recusar o transporte, nem invocar razões comerciais, económicas ou outras para não operar serviços acordados contratualmente ou concessionadas.

-A Obrigação de serviços mínimos - o operador é obrigado a realizar serviços mínimos estipulados, sem alterações significativas e injustificáveis com a frequência e a regularidade dos horários fixados contratualmente.

-A Obrigação tarifaria - que significa que o operador deve submeter a direitos emanados da tutela ou do regulador acerca do regime de preços a praticar, podendo observar-se uma das seguintes alternativas: as tarifas são fixadas pela Tutela/Regulador, as tarifas são propostas pelo operador e homologadas pelo ministério/ regulador podendo ser alteradas ou corrigidas, as tarifas são acordadas por discussão entre a tutela /regulador e o operador, mas em caso de não chegar a nenhum acordo, o órgão competente pode fixa-las e comunicar a sua decisão ao operador.

Por razões específicas reforçam a sua importância no próprio processo de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, mormente no seu potencial como fator de coesão social e territorial, de continuidade do espaço físico, de deslocação de fluxos populacionais, de acessibilidade ao território e aos mercados de bens e serviços.

Nesta perspectiva o sector assume uma importância relevante, tanto na sua dimensão de produtor e essencialmente como prestador de serviços essenciais a sociedade e ao tecido económico, contribuindo para uma representação expressiva no PIB e no emprego.

O Sector considera-se como serviço de interesse económico geral porque resulta de uma situação muito particular, na medida em que as ligações comerciais no País acontecem num espaço insular onde são asseguradas por transporte marítimo. O Transporte marítimo é um sector de actividades que justifica

necessariamente uma abordagem a escala mundial, uma vez que tanto a oferta como a procura estão inseridas num mercado global, interdependente e agregado.

Na atualidade constata-se que para o comércio internacional, é prioritário para o transporte de mercadorias diversas como o petróleo, produtos refinados, gás liquefeito, matérias-primas, seriais, produtos acabados, produtos alimentares etc. ou seja uma série número de produtos que pelas suas características físicas exigem um determinado tipo específico de navio, salientando que no presente as actividades do shipping é exercida num mercado completamente aberto e livre, pelo que o preço do transporte, resulta do jogo da procura e da oferta, principalmente numa altura que considera o sector numa óptica de interesse económico geral.

3.6 TRATADO DO FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA / NORMAS DE ACESSO AO MERCADO DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS

Os princípios de não discriminação e de liberdade de estabelecimento, consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia²³, e as regras de concorrência são igualmente aplicáveis aos outros portos, os quais, mesmo não estando integrados na rede transeuropeia, podem ter um papel importante ao nível local ou para outros sectores que não o dos transportes, designadamente os da pesca e do turismo.

A eficiência dos serviços portuários é crucial para o desempenho dos portos marítimos da RTE-T (Rede transeuropeia de transportes). Atualmente não são todos os portos da RTE-T que estão oferecendo um bom nível de serviços portuário e a sua gestão nem sempre está suficientemente atrativo para os investidores.

A Comissão, em conjunto com o sector, identificou três problemas que podem impedir uma boa organização dos serviços portuários, nomeadamente: (1) a pouca

²³ O Tratado de funcionamento da União Europeia, conforme o seu artigo 263º fornece-nos de uma maneira abrangente a lei e a sua avaliação, mas em contra partida apresenta certas limitações, por exemplo os tribunais podem anular as decisões da comissão, regra geral não pode fazer nenhum pronunciamento sobre o mérito do caso.

pressão concorrencial que se exerce sobre muitos serviços portuários, devido às restrições de acesso ao mercado; (2) as situações de monopólio ou oligopólio, que, ainda que justificadas em várias situações, podem conduzir a abusos de mercado e (3) os encargos administrativos excessivos com que os utentes se confrontam em alguns portos, devido à falta de coordenação interna.

As administrações nacionais responsáveis pela política portuária, organizou reuniões com as principais associações do sector portuário, nomeadamente, administrações portuárias, operadores de terminais e todas as partes interessadas e realçaram a necessidade de assegurar condições de concorrência estáveis e equitativas na União Europeia, tanto entre portos como dentro de cada porto (concorrência entre prestadores do mesmo serviço portuário num dado porto), também a necessidade de segurança jurídica e de um ambiente favorável às empresas, reduzindo ao máximo os encargos administrativos é uma prioridade para todas as partes interessadas.

A concorrência desleal entre os portos, ligada às práticas de financiamento público das Infra-estruturas portuárias, suscita grande preocupação por parte dos utentes dos serviços portuários. As companhias de navegação e empresas de exportação – importação, considera que os serviços portuários de muitos portos da União não são satisfatórios em termos de preço, qualidade e encargos administrativos, por exemplo 30% das administrações portuárias europeias consideram insatisfatória a situação atual, contudo, opõem-se maioritariamente à introdução de procedimentos da UE que limitem a capacidade dos poderes públicos para adjudicarem contratos e concederem autorizações por ajuste direto aos operadores de serviços portuários.

A aplicação das regras²⁴ da União, em matéria de concessões a determinados contratos adjudicados nos portos, suscita grande controvérsia em alguns Estados-Membros. Os sindicatos dos trabalhadores portuários opõem-se²⁵

²⁴ Os tribunais podem anular decisões discricionárias quando não estão em conformidade com as regras do quadro legal e não podem substituir o seu critério para o da comissão Europeia.

²⁵ A aplicação das regras da União em matéria de concessões a determinados contratos adjudicados nos portos suscita grande controvérsia em alguns Estados-Membros.

de forma clara a qualquer disposição da União que afete os regimes de trabalho portuário vigentes em alguns Estados-Membros e os representantes dos serviços de pilotagem²⁶ alegam que esta actividade, embora prestada contra remuneração, não constitui um serviço comercial e deve ser excluída da pressão concorrencial.

As partes interessadas concordam que o sistema portuário da UE tem de evoluir e se adaptar a importantes desafios, resultantes da escassez de recursos de financiamento, da concorrência de portos de países terceiros vizinhos e de outras regiões do mundo, bem como da necessidade de criar valor acrescentado e postos de trabalho, e fazer face aos impactos ambientais. Todas são unânimes quanto à importância de manter e, se possível, aumentar o financiamento da UE em apoio dos portos e do transporte marítimo.

À necessidade de segurança jurídica e de um ambiente favorável às empresas, reduzindo ao máximo os encargos administrativos as administrações nacionais responsáveis pela política portuária. Os artigos 58.º, 90.º e 100.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia alargam aos portos os objetivos de um verdadeiro mercado interno no contexto da política comum de transportes.

O Livro Branco²⁷ afirma claramente a intenção da Comissão de examinar as restrições existentes à prestação de serviços portuários e reforçar a transparência do financiamento dos portos, aclarando a afetação dos fundos públicos às diferentes actividades portuárias, com vista a evitar distorções da concorrência, conforme o artigo 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e nos termos do artigo 58.º do mesmo Tratado²⁸, esse objetivo deve ser alcançado no

²⁶ A orientação da política europeia é no sentido de considerar a pilotagem tendencialmente um serviço comercial, embora reconhecendo a sua estreita ligação com a segurança portuária, o que significa que se admite a possibilidade de reservar a respectiva prestação à autoridade portuária, desde que devidamente fundamentada, a par da sua subsunção ao conceito de serviço de interesse económico geral (possibilidade de delimitação de obrigações de serviço público nesta actividade ou de outorga de direitos de exclusivo) nos termos do art.º 86º/2 do Tratado.

²⁷ Documento Oficial publicado por uma organização internacional para informar e servir de guia na resolução de determinados problemas negociais

²⁸ A Comissão Europeia tem capacidade de decidir o que é mais conveniente para atingir os objetivos da política de concorrência, definindo prioridades e escolhendo meios e critérios pelos quais a decisão é descrita.

quadro das disposições constantes do título relativo aos transportes, mais especificamente do artigo 100.º, n.º 2.

Tendo em vista uma gestão portuária eficiente, segura e ecológica, a administração do porto deve poder exigir que os prestadores de serviços portuários demonstrem cumprir requisitos mínimos para a prestação adequada do serviço. Conforme o artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia é concedida auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral a fim de assegurar a acessibilidade do serviço portuário a todos os utentes, a sua disponibilidade durante todo o ano e a sua acessibilidade económica a certos prestadores de serviços portuários, a decisão sobre essa limitação pode ser delegada pelo Estado-Membro numa autoridade diferente, para salvaguardar a concorrência e a limitação do número de prestadores de serviços portuários, que deve obedecer a um procedimento aberto, transparente e não-discriminatório²⁹.

3.7 DIREITO DA CONCORRÊNCIA

A Aplicação da lei da concorrência³⁰, pode ter um impacto significativo sobre os direitos fundamentais, como a propriedade privada, a liberdade do comércio e indústria, (artigos 16º e 17º), da carta dos direitos fundamentais da União Europeia, e da (CEDH) Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais.

Num contexto complexo de confluência de actividades a executar de forma simultânea deve-se promover linhas de política portuária de concorrência.

Concorrência intra-terminal (concorrência entre duas ou mais empresas para prestar serviço dentro do mesmo terminal); concorrência intra-portuária (concorrência entre

²⁹ O Exercício do poder discricionário pela comissão Europeia, pode ser contestada quando é contrário ao quadro jurídico e em particular com os princípios gerais do Direito.

³⁰ Os Tribunais de justiça da EU fiscalizam a legalidade das decisões da comissão, conforme o artigo 263º do TFUE.

duas ou mais operadores de terminais portuário diferentes num porto com outros operadores dentro do mesmo porto); concorrência inter-portuária (concorrência cooperativa³¹ entre portos nacionais ou entre portos nacionais e estrangeiros competindo pelos mesmos mercados, por exemplo New York e Halifax; Hong Kong e Singapura; Rotterdam Hamburgo e Antuérpia), todos estes tipos de concorrência com recurso a utilização de regulamentos tarifários.

A competição Intra-portuária é considerada benéfica para a competitividade do porto, para as economias nacionais e locais, também para os clientes e as indústrias porque provoca uma certa responsabilidade no poder dos operadores de serviço portuários no mercado, levando assim a inovação, especialização e adaptação flexível por parte dos mesmos.

As competições Intra-portuária criam condições na estrutura organizacional com base na economia de escala, relacionadas com os serviços técnicos náuticos (pilotagem, reboque, amarração) e todas as operações de movimentação de carga e de passageiros, também entre as redes de linhas de transporte que ficam distantes mas que pertencem ao mesmo segmento do mercado.

O Desenvolvimento das Infra-estruturas portuárias é um fator importante neste sentido porque para além de evitar a saturação permite uma maior e melhor movimentação de embarcações, maior economia de escala entre os quais a área e capacidade do terminal, comprimento do cais, calado máximo, ligação intermodal são elementos chave na escolha de um porto.

Referimo-nos no caso da concorrência inter-portuária, a dinamização de esquemas de concorrência nacional (entre portos dentro do mesmo País), baseada principalmente na oferta de diferentes serviços, (serviços diferenciados de logística, serviços de informação e documentação) e de preços justos relativamente a serviços e instalações disponibilizadas, ou internacional (entre portos de diferentes Países localizadas na mesma zona geográfica), na qual a capacidade de

³¹Segundo o legislador, entende-se por *co-competition* “a articulação no desempenho da actividade dos diversos portos, combinando a concorrência e a colaboração como estratégia para a competição em mercados globais, permitindo que os portos actuem de forma articulada, de modo a maximizarem a sua capacidade competitiva”.

intermodalidade oferecida continua a ter uma influência determinante, ou seja a capacidade de ligação do porto as redes transeuropeias de transporte que ainda é o transporte porta a porta³², um fator primordial na escolha das empresas transportadoras.

A competição com países terceiros é uma preocupação expressa por alguns países da Europa, principalmente perante aos que não são membros da EU, muito das vezes apresentam níveis mais baixos relativamente as restrições ambientais, sociais, praticas discriminatórias podendo prejudicar a concorrência leal e colocar as actividades em grandes riscos.

No sentido de poder estabelecer boas condições de concorrência e em harmonia, temos exemplos estabelecidas através de diálogo entre a EU e a Rússia e outra entre a china e outros países relativamente a essas questões.

3.8 ANÁLISE CRÍTICA 2

A lei dos portos optou por atribuir a autoridade reguladora do sector portuário, a AMP, funções que são geralmente da competência das autoridades portuárias. Não terá sido dado no corpo do diploma suficiente ênfase a função de planeamento que de acordo com o que está estabelecido na lei dos portos, se depreende que passará a estar sediada na AMP. Esta função deverá incorporar em primeiro lugar uma certeza estratégica que não deverá responder apenas as necessidades de

³²Este facto impõe que para além do controlo dos tarifários relativos aos serviços portuários, se deva prestar igualmente especial atenção à existência de uma efetiva concorrência no segmento dos serviços de transporte porta a porta (i. e., entre os serviços de transporte que partem da Infra-estruturas portuária) que complementam o serviço de transporte de mercadorias por via marítima, de modo a garantir a neutralização de situações de abuso de mercado, como aquela que ficou patente no caso Deutsche Bahn (Sentença do Tribunal de Primeira Instância – Proc. T 229/94). Neste caso, a empresa Deutsche Bundesbahn gozava do exclusivo no sector ferroviário Alemão e por isso era fornecedora obrigatória de serviços às empresas dos restantes Estados-membros que queriam fazer chegar mercadorias desembarcadas nos respectivos portos nacionais àquele país. A DB fez uso dessa posição no âmbito da rede de cooperação «Maritime Container Network (MCN) criada entre a Alemanha, a Bélgica e os Países Baixos e acabou por impor tarifas mais elevadas no transporte de mercadorias entre os portos belgas e dos países baixos, relativamente às praticadas no transporte de e para os portos Alemães, tornando estes mais competitivos.

curto prazo que se traduzem na preparação das Infra-estruturas para dar resposta as necessidades que foram surgindo, mas também a necessidade de longo prazo.

Devemos começar a trabalhar no sentido de adequar a realidade atual ao que é disposto naquela lei, que requer um plano faseado das intervenções que deverá ser tomada em relação ao modelo, responsabilidade e competências da Enapor.

Também entende-se que é da responsabilidade da autoridade portuária o desenvolvimento de uma ação comercial, incluindo o dos concessionários e de outros operadores, uma natureza institucional que passa pela criação de uma notoriedade positiva para o porto, para o fomento do desenvolvimento e de boas condições de competitividade.

Pese embora as novidades introduzidas na lei dos portos, a verdade é que a mesma nos parece muito arreigada a compreensão tradicional do porto como bem do domínio publico, com todas as implicações que tal compreensão acarreta no que respeita aos serviços neles prestados no âmbito do direito administrativo.

Na nossa opinião em relação a legislação que rege a administração portuária contem lacunas e partes escuras que merecem algum esclarecimento, nomeadamente a lei dos portos que necessita de alguma reafectação de competências no sentido de torna-lo mais coerente.

CAPITULO IV

4. MODELOS BÁSICOS DE GESTÃO PORTUÁRIA

Nos últimos anos muitas autoridades portuárias³³ da Europa sofreram uma reestruturação organizacional, que apresenta uma descentralização da autoridade do estado pelas entidades locais independentes, o aumento da autonomia financeira e maior utilização de princípios de gestão comercial, bem como a separação de responsabilidades para o fornecimento de Infra-estruturas e o fornecimento de serviços portuários e um maior envolvimento do sector privado na prestação de serviços portuários.

Historicamente os estados membros têm adotado diferentes abordagens para a prestação de financiamento público dos portos, dependendo se consideram instalações portuárias como Infra-estruturas de serviço publico semelhantes as estradas ou investimentos comerciais similares aquelas feitas na indústria de transformação. Alguns estados contribuem com investimentos portuárias de forma gratuita e outros em forma de empréstimo.

Os itens passíveis de apoio financeiro e do nível do apoio concedido variam consideravelmente de estados membros. Além disso o porto menor em áreas periféricas podem receber financiamentos do estado para os custos operacionais, bem como os custos de capital, se as operações portuárias são consideradas obrigações de serviço público, como resultado existem diferenças consideráveis entre os portos na proporção dos custos que tem de ser recuperadas a partir do utente do porto via tarifas, alugueis, taxas de concessão e outros pagamentos.

³³ Autoridade Portuária e a diversidade de atribuições que concorrem na administração portuária foi o fundamento invocado pelo legislador na escolha do melhor modelo de gestão.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

TIPO	INFRAESTRUTURA	SUPRA-ESTRUT	TRABALHO PORTUARIO	OUTRAS FUNÇÕES
PORTO PUBLICO	PUBLICA	PUBLICA	PUBLICA	MAIORIA PUBLICA
TOOL PORT	PUBLICA	PUBLICA	PRIVADA	PULIC/PRIVADA
LANDLORD PORT	PUBLICA	PRIVADA	PRIVADA	PULIC/PRIVADA
PORTO PRIVADO	PRIVADA	PRIVADA	PRIVADA	MAIORIA PUBLICA

Tabela N°1 – Modelos básicos de gestão Portuária

No Porto de serviços (Service Port ou Operating Port), a gestão é predominante pública, que possui, desenvolve e mantém as Infra-estruturas e supra estruturas, incluindo os equipamentos bem como os empregadores dos estivadores (trabalho portuário).

A Maior vantagem deste modelo de gestão é a unidade de comando dos fatores produtivos, estão todos concentrados numa só entidade, o agente público que explora o porto, uma das principais desvantagens é o fraco envolvimento do sector privado nas operações portuárias.

No Modelo Porto fornecedor dos equipamentos (tool port), existe uma maior participação dos privados na gestão, mormente a nível da gestão do trabalho portuário (estivadores) e equipamentos leves de movimentação horizontal (empilhadoras e camiões) sendo as Infra-estruturas e supra estruturas incluindo os equipamentos de movimentação vertical (guindastes e pórticos), são da posse e controlo do agente público responsável pela exploração do porto.

A Principal vantagem é a concentração de investimento em Infra-estruturas e equipamentos no agente público e a desvantagem é a gestão bi-partida das operações portuárias entre o agente público e o sector privado, não existindo um controlo unificado do fator produtivo.

No Porto senhorio (Land lord Port), apenas as Infra-estruturas portuárias são da posse e controlo do agente público e as supra estruturas incluindo os

equipamentos e do trabalho portuário são do controlo e gestão do sector privado. O agente publico, através da concessão do serviço público das Infra-estruturas coloca a exploração dos terminais portuários nas esferas dos privados por um determinado período de tempo.

A Vantagem primeira deste modelo, é a unidade de comando dos fatores produtivos (cais, terraplenos, equipamentos e trabalhadores portuários) e a principal desvantagem é a de criar uma sobre capacidade portuária em resultado de pressão por parte dos privados para o acesso a actividade de exploração de um terminal.

No Porto Privado (Private port), o envolvimento do privado na gestão do porto é total na medida em que as Infra-estruturas, as supra estruturas e o trabalho portuário são detidas e geridas pelo sector privado que é o dono do porto, neste modelo temos a vantagem de unicidade plena de comando dos fatores produtivos que se associa ao facto da política tarifária e do desenvolvimento tende a ser orientada pelo mercado, e a desvantagem é a ausência de um agente regulador, mormente nas situações de monopólio.

Os portos de serviço, conforme os modelos práticos supracitados, podemos encontra-los nos países em vias de desenvolvimento e de desenvolvimento médio como é o caso de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guine Bissau.

No caso do porto fornecedor de equipamentos temos, Santos no Brasil, Le Havre em França, Aveiro em Portugal.

No Porto do senhorio temos exemplos de países maioritariamente as do norte da Europa como os portos de (Roterdão, Antuérpia, Hamburgo); em Nova York nos EUA; em Barcelona, Valência, Algeciras, Bilbao e Vigo em Espanha; em Leixões, Lisboa, Sines e Setúbal em Portugal. Porto Privado tem apenas exemplos da Inglaterra e na nova Zelândia.

A União Europeia não impôs nenhuma mudança de gestão dos portos no sentido da sua harmonização, se bem que tenha definido princípios e diretrizes de políticas portuárias comuns, que permitem um desenvolvimento da actividade portuária de forma coerente com a função económica que os portos devem desempenhar dentro da União.

Neste sentido a política monetária alicerça-se num conjunto de princípios fundamentais tais como modernização da capacidade portuária, integração na política comum de transportes, livre e leal concorrência e respeito pelo meio ambiente, a luz do qual tem sido definidas linhas diretrizes e planos de ação. Esta política tem vindo a ser implementada com alguma dificuldade inerente a aceitação de alguns Países.

4.1 PERSPETIVAS DE PRIVATIZAÇÃO PORTUÁRIA

Deve-se realçar que relativamente a várias opções de modelos seguidos a nível internacional a administração portuária privatizada (Private port) é uma situação que podemos considerar até certa medida rara a nível mundial, porque por exemplo na Europa apenas o Reino Unido é autoridade portuária que tem porto de natureza privada e proprietária dos terrenos pela qual desenvolve as suas actividades.

Em relação a outros Países da Europa não existe esse tipo de privatização e Cabo Verde eventualmente poderá seguir o mesmo caminho, tendo sempre em conta a importância estratégica dos portos no desenvolvimento da economia de um País, tendo como opção mais correta ser controlada pelos poderes públicos, instituída por uma administração portuária de âmbito nacional, com atribuições de regulação técnica e económica do sector marítimo portuário adstritas a AMP, com concessões em cada um dos portos principais, porto grande do Mindelo, Porto da Praia e Porto da Palmeira na ilha do sal, enquanto as outras ilhas eventualmente poderão ser celebrados contratos de gestão.

Na opinião da UNCTAD, no PORTS NEWS LETTER n°19 faz a definição de portos de quarta geração, afirma que “na essência o que é necessário na gestão moderna dos portos é conjugar a flexibilidade e a capacidade de comando, que o sector portuário está em boas condições de fornecer com o controlo e a visão de longo prazo, que são reconhecidamente características da função pública”.

Na opinião da UNCTAD o processo de privatização altera a missão e as funções tradicionais da autoridade portuária, passando esta a concentrar os seus esforços no fornecimento e execução das cinco funções fundamentais de Land lord: a função da definição da política e do planeamento; a função de regulador de supervisão e de fiscalização, a função de monitorização e de promoção e a função do ensino e treino.

A função do planeamento é essencial para assegurar que seja desenvolvida as infra-estruturas rodoviárias em paralelo com a expansão do porto. A função de supervisão terá de assegurar que não há impactos negativos nos processos de operação em consequência da privatização, por exemplo poderá ser estabelecido níveis mínimos de desempenho para evitar a redução da qualidade e quando as limitações de concorrência, exercer um controlo sobre as tarifas por parte dos clientes evitando assim aumentos exagerados.

4.2 MODELO DE GOVERNAÇÃO FUTURA

A Experiência das reformas portuárias a nível mundial demonstram que a descentralização tem sido uma via para a modernização da gestão com suporte na ideia de que a administração portuária necessita de autonomia, agilidade e proximidade da gestão que não se compadece com decisões que são tomadas por um órgão de decisão distante, centralizador e que não conhece nem impacta os agentes locais que operam no porto.

De facto é preciso notar que a gestão de um porto extravasa a própria administração portuária, e deve ser gerida como um negócio no seu todo e em harmonia com as respectivas comunidades portuárias locais, isto é com um conjunto de atores públicos e privados que concorrem para sustentar o negócio.

Devemos começar a pensar que independentemente da opção política, centralizada ou descentralizada, um modelo de gestão futura assenta no papel que cada um dos atores tem nas principais áreas de interesse na gestão de um porto.

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

AREA	ESTADO	REGULADOR	APs	CONCESSION ARIOS
GOVERNAÇÃO	-Políticas públicas -Visão estratégica Complementaridade	-Concorrência nos mercados -Condições equitativas para os agentes económicos privados	-Estratégia -Gestão -Concessão -Eficiência portuária -Facilitador	-Gestão do terminal -Qualidade do serviço
INVESTIMENTO	-Molhe de proteção -Dragagem -Acessos terrestres as vias nacionais		-Infraestrutura -Acesso marítimo -Vias terrestres -Controlo acesso -Info-estrutura	-Infraestrutura -Equipamento -Edificação -Manutenção

TABELA Nº2-MODELOS DE GOVERNAÇÃO FUTURA

O Quadro supra citado, sintetiza os principais atores e áreas de gestão que importa acautelar no modelo de gestão futura, a qual dever-se-á assentar numa definição muito objetiva e clara, do papel que resultariam de uma integração de poderes públicos, o que passaria para uma redução do número de agentes públicos que nele intervém ou uma melhor coordenação e articulação entre eles.

4.3 ECONOMIA MARÍTIMA & O CLUSTER DO MAR

A decisão do governo de estruturar e dinamizar os principais sectores da economia marítima, através do cluster do mar³⁴, funda na necessidade de convergir o tecido empresarial num objetivo comum, de modo a promover a competitividade, melhorar a qualidade de serviços e elevar a produção da riqueza nacional, de uma forma equilibrada.

³⁴ Cabo Verde & Economia Marítima; Ministério das Infra-estruturas e Economia Marítima

Através da resolução n.º14/2013 publicada na 1.ª série do BO n.º09 de 11 de Fevereiro, o governo criou o conselho estratégico do cluster do mar -CECM, que é uma estrutura de coordenação do cluster do mar composta por todos os ministérios e por entidades privadas e empresariais com competência nesta área.

O CECM foi dotado, pelo mesmo diploma, de núcleo operacional, que constitui uma estrutura de gestão com missão e vocação para a criação de valor económico e social acrescentado aos mercados nacionais e exploração das externalidades positivas, designado núcleo operacional do cluster do mar, que se constitui como a sua estrutura executiva e operativa, de modo a poder cumprir com maior eficiência o desenvolvimento do cluster do mar.

4.3.1 PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DO CECM

- Aprovar o plano estratégico do CECM;
- Propor ao membro do governo responsável pela área da economia marítima as medidas legislativas relativas aos assuntos do mar;
- Propor as políticas relativas ao sector marítimo portuário e acompanhar a sua implementação;
- Apoiar a criação de condições que favorecem o desenvolvimento da economia marítima;
- Facilitar a comunicação e diálogo operacional sobre políticas entre os sectores público e privado;
- Promover condições favoráveis para atrair investimentos privados e a realização de negócios em coordenação com os organismos com responsabilidades no âmbito de actividades relacionadas com o mar;
- Emitir pareceres e apreciar materiais relativos aos assuntos do mar que lhe tenham sido cometidas pelo governo;
- Orientar e seguir a actividade do núcleo operacional para o cluster do mar;
- Aprovar os planos de actividades, orçamento e relatórios de actividades do cluster do mar e supervisionar os respectivos cumprimentos;
- Facilitar a coordenação com todas as instituições envolvidas;

- Criar e institucionalizar o fórum empresarial para os assuntos do mar;

4.4 FORMAÇÃO DOS TRABALHADORES

Cientes dos desafios futuros, os portos devem promover a formação profissional dos seus técnicos, incentivando-os a prosseguir com estudos, porque o sucesso de um porto passa necessariamente pela capacidade dos seus efetivos, contribuindo para o reforço do portfolio das competências dos colaboradores.

É do próprio interesse dos portos em garantir que todos os trabalhadores sejam devidamente treinados para os seus postos de trabalho, tendo em conta a complexidade técnica operadas com os equipamentos. Os portos precisam de pessoas cada vez mais qualificadas, principalmente porque a natureza do trabalho portuário está tornando cada vez mais especializado.

Atualmente não existem regras comunitárias específicas de formação de trabalhadores portuários, a comissão reconhece que a formação dos trabalhadores portuários tornou-se de primordial importância para uma operação segura e eficiente dos portos. Os equipamentos portuários tornaram-se ferramentas de tecnologias avançada e muito das vezes complexa.

Os trabalhos nos portos evoluíram e como consequência revelou um conjunto de requisitos comuns para a formação de trabalhadores portuários, que irá aumentar a mobilidade dos trabalhadores portuários por meio de um reconhecimento mútuo das suas qualificações.

Neste contexto e perante os objetivos de se maximizar o contributo que a formação profissional tem para a melhoria da qualificação dos recursos humanos a Enapor desenvolveu várias acções de formação profissional.

**4.4.1 ACÇÕES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL REALIZADAS PELA ENAPOR
NO ANO DE 2012**

INDICADORES	INTERNAS	EXTERNAS NACIONAIS	EXTERNAS INTERNACIONAIS	TOTAL
ACÇÕES	20	33	7	60
PARTICIPAÇÕES	236	94	11	341
HORAS FORMAÇÃO	519	794	693	2006
VOLUME DE FORMAÇÃO	4361	2459	1203	8023

TABELA N°3 FONTE: ENAPOR

Conforme ilustra o quadro acima no ano 2012 a Enapor disponibilizou 60 acções de formação, das quais 20 correspondam a acções internas e 40 acções externas, estas por sua vez repartiram-se em 33 acções externas nacionais e 7 internacionais.

CAPITULO V

5. CONCESSÃO PORTUÁRIA

A concessão³⁵ de serviços portuários ao sector privado tem sido uma das vias mais usadas na Europa e a nível mundial tem tido um grande envolvimento por parte dos privados no investimento e gestão dos portos, aliviando o governo de certas responsabilidades no que diz respeito a investimentos e outros encargos financeiros para o financiamento de actividades portuárias.

O que entende por concessão portuária? Antes de definirmos temos necessidade de distinguir concessão da privatização. A concessão é um privilégio ou um direito que uma pessoa tem e concede a um terceiro mediante determinadas condições, enquanto as privatizações são transferências de posse de ativos do sector público para o sector privado.

Assim no primeiro caso o sector público detém a posse dos ativos e apenas concede a outrem o privilégio de os explorar de acordo com regras previamente estabelecidas e no segundo caso tudo é transferido para a esfera do privado, a posse dos ativos e o direito de os explorar.

Uma definição de concessão³⁶ portuária mais alinhada com o direito administrativo, diz que a concessão é um contrato através do qual uma entidade

³⁵ São objeto de concessão “a prestação ao público das actividades de cariz portuário ou de natureza logística, incluindo as actividades acessórias, complementares ou subsidiárias, sujeitas ao cumprimento de certos requisitos e obrigações, nomeadamente de serviço público, a prosseguir por entidades privadas, em áreas do domínio público portuário”, designadamente: carga e descarga de navios, movimentação, estacionamento, armazenagem, consolidação e desconsolidação de cargas portuárias, pilotagem, reboque, amarração, recolha de resíduos, exploração da náutica de recreio, exploração dos portos de pesca, tráfego de passageiros, abastecimento de água.

³⁶ Um dos princípios básicos da concessão é de que todos os ativos utilizados na produção de serviços devem encontrar em bom estado de conservação quando são devolvidos ao concedente no

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

pública a (concedente) concede a uma entidade privada a (concessionaria) o direito de financiar, construir e explorar ativos em regime de serviço público por um dado período de tempo, e que finalmente será transferida para a concedente. O direito de conceder será integral ou parcial, como já abordada anteriormente.

O Prazo de concessão, conforme o artigo 18º da lei dos portos é fixado em função de projetos, do montante do investimento, da qualidade do serviço do porto, do benefício aos utentes e das tarifas e preços propostos.

De notar que em regra a concessão é concedida em regime de serviço público, querendo isto significar que os princípios da universalidade inerentes ao serviço publico tem de estar asseguradas no contrato de concessão, o mesmo é dizer que há obrigações de serviço publico que tem de ser cumpridas pelo concessionário.

Importa ainda distinguir concessões portuárias das parcerias público privadas (PPPs)³⁷, sendo que no primeiro momento se possa afirmar que uma concessão portuária se integra no conceito das PPPs uma vez que se trata de um contrato de exploração de um bem (obra ou equipamento) realizado entre um ente público e um privado para um período mais ou menos longo no tempo.

Mas ainda deve-se realçar que o que realmente distingue as PPPs da concessão é a sua auto-suficiência financeira e o facto do risco do mercado estar inteiramente alocado no concessionário privado ao contrário das PPPs nos outros sectores da actividade económica.

final da concessão, tendo em conta os efeitos da usura física imputável a sua utilização ao longo do período contratual.

³⁷ O Próprio Estado tem vindo a desenvolver em vários Países do mundo experiencias de associação com a iniciativa privada, através de parcerias públicas privadas (PPPs) que tem como objetivo explorar a melhor vocação produtiva do sector privado e redirecionar a responsabilidade dos investimentos na totalidade ou em parte. Para os privados em contrapartida da exploração das actividades durante um certo período de tempo convencionados, diminuindo assim o peso do investimento e do financiamento dos serviços especialmente de matriz publica, nos respectivos orçamentos públicos.

5.1 OBJECTIVOS E INTERESSES

As Motivações para as concessões em geral podem ser de ordem variada desde uma postura ideológica e política, até uma postura racional suportada por critérios de gestão económica e financeira. A ideologia assenta numa vontade política liberal e na crença de que tudo o que é público é mau e tudo o que é privado é bom. Nós não temos essa ideologia pois há bons exemplos de sucesso na gestão tanto pública como no privado. O Porto de Singapura é um porto público que apresenta uma gestão de excelência através do modelo *servisse port*.

Relativamente aos critérios de gestão económica e financeira, prendem-se com razões muito mais objetivas e concretas a eficiência produtiva, a orientação para o mercado e para os resultados, a transferência de tecnologias, know-how, nomeação de gestores profissionais competentes, com a redução de encargos financeiros do Estado³⁸ no investimento em Infra-estruturas e equipamentos.

O que procuram os portos ou as administrações portuárias responsáveis pela sua gestão, com a concessão de actividades portuárias? Em primeiro lugar procuram o financiamento privado para investimentos avultados e indivisíveis em equipamentos e Infra-estruturas portuárias. Procuram também o conhecimento tecnológico que será muito transferível para os privados envolvidos na sua gestão que são potenciais pelo facto do privado dominar todos os fatores produtivos, (cais, terraplenos, equipamentos, pessoal) bem como pelo facto de eliminar alguns constrangimentos da administração pública, no que concerne ao cumprimento de regras legais para a aquisição de bens e serviços (concurso publico) da gestão e com estatuto de funcionamento público.

No caso concreto de Cabo Verde devem procurar oportunidades de investimento que são muitas, por exemplo no sector das pescas temos oportunidade de investimento nos estaleiros navais, no processamento do pescado,

³⁸ A Questão do funcionamento público é um dos pontos críticos apontados pelo tribunal de contas no relatório de auditoria n.º 23/2007 onde se considera que o mesmo não assenta em critérios objetivos e transparentes. (<https://www.tcontas.pt>)

marketing, seguro e exportação; no transbordo temos oportunidade de fazer um serviço de transbordo para a África, Europa e América do Sul; no turismo temos cruzeiros, desportos náuticos, pesca desportiva etc. Na segurança marítima o sistema regional de segurança marítima; no centro de excelência/conhecimento meteorologia, aquecimento global, oceanografia, energias renováveis.

5.2 OS ACTORES E OS PRINCIPAIS INTERVENIENTES NUM PROCESSO DE CONCESSÃO PORTUÁRIA.

Em primeiro lugar devemos afirmar que todos os interesses são legítimos, ainda que numa primeira leitura não possam parecer conflitantes e ao mesmo tempo antagónicos.

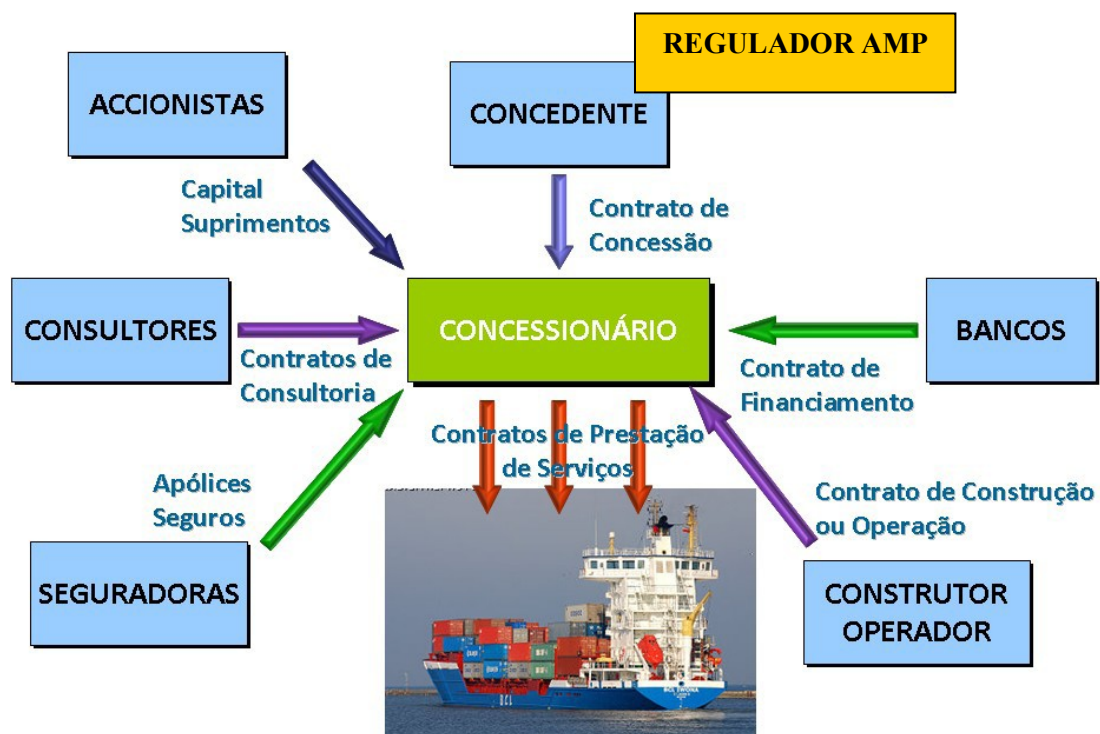


FIGURA Nº1: OS ACTORES E INTERESSES INTERVENIENTES NUM PROCESSO DE CONCESSÃO PORTUÁRIA

CONCEDENTE é a administração portuária que detém o direito de exploração do cais e terminais portuários e que através de concurso público, vai conceder a um

agente económico privado. As regras e normas desta cedência devem estar plasmadas no contrato de concessão, documento que reúne as condições técnicas, económicas e jurídicas para o funcionamento da concessão e a salvaguarda das obrigações do serviço público. As tarifas praticadas pelo concessionário aos utilizadores do cais e terminais são regulados e aprovados pelo concedente nos termos fixados no contrato.

Interessa a administração portuária que os contratos de concessão sejam respeitados, nomeadamente aqueles que dizem respeito ao investimento do privado na concessão, sendo esta a maneira de garantir o investimento dos serviços prestados e a continuidade das mesmas.

CONCESSIONÁRIO é o agente privado que no concurso público apresenta o melhor modelo de negócio para o desenvolvimento do cais ou terminal concessionado e que vai ter direito de prestar serviço aos seus utilizadores, mediante a cobrança de uma tarifa aprovada pela concedente, durante o prazo da concessão. O concessionário paga ao concedente taxas³⁹ pelo uso das Infra-estruturas e equipamentos, vulgo rendas das concessões, que poderão ser fixadas com uma componente fixa e outra variável. Interesse-lhe gerar negócio para garantir o retorno do capital investido no cais ou terminal que só será alcançável com uma boa performance do serviço prestado em termos preço, qualidade, fiabilidade de forma a captar um maior número de tráfego.

UTILIZADORES DA CONCESSÃO são os meios de transporte (navios, camiões) mercadorias, passageiros que usam o cais ou terminal e que estão interessadas num bom nível de serviço prestado no porto concessionado e que a concedente seja o garante de que os seus interesses são protegidos de acções arbitrárias que vão dos interesses do concessionário, nomeadamente das situações de abuso de posição dominante.

³⁹ As taxas aplicadas pelas autoridades portuárias são determinadas por taxas unitárias a cobrar pelas autoridades portuárias que deverão ser atualizadas tendo em conta os custos totais inerentes a disponibilidade e ao uso de meios operacionais e humanos integrados nas unidades operacionais prestadora de serviços portuários ou dos fornecedores dos bens.

ACIONISTAS são aqueles que aportam parte do capital necessário ao desenvolvimento do projeto e o colocam na sociedade concessionária, sendo o seu interesse primeiro, o retorno do capital investido de acordo com uma taxa de retorno aceitável para os riscos que foram assumidas com a outorga da concessão.

BANCOS são os que financiam parte do projeto depois de realizados estudos aprofundados sobre a viabilidade económica e financeira do projeto que garanta a sua bancabilidade. Estão interessados que o serviço da dívida seja cumprida por parte do concessionário, pelo que por vezes, fixam no contrato cláusulas que lhe permitem o “step in” ou seja o direito de assumir ou fazer parte da empresa concessionária, passando a integrar no seu conselho de administração, desde que verificados alguns indicadores de performance financeira fixadas no contrato.

CONSULTORES são empresas consultoras em várias áreas do saber, nomeadamente economia financeira, engenharia, logística que deram o seu contributo para a elaboração do modelo de negócio que suporta a proposta a concurso. Estão interessadas que o seu modelo de negócio seja o vencedor na medida em que lhe são abertas portas não só para oportunidades de negócio similares mas também para a assessoria ao próprio implantação e desenvolvimento do negócio futuro.

SEGURADORAS são as companhias de seguro que vendem as suas apólices de seguro ao concessionário, nomeadamente seguros de Infra-estruturas, equipamentos e de responsabilidade civil para o exercício das actividades concessionadas. Estão interessadas no pagamento das apólices e na minimização dos riscos que potenciam a ativação das apólices. Em regra nos contratos de concessão está prevista uma cláusula para que as companhias de seguro avisem ao concedente a falta de pagamento dos seguros, situação que substituirá a concessionária no pagamento com direito a ressarcimento no futuro.

CONSTRUTORES são as empresas de construção civil especializadas em obras marítimas que vão realizar as obras de instalação do cais ao terminal, isto nos casos em que estamos perante uma situação de criar um novo cais ou terminal,

estão interessadas que o concessionário pague as obras no prazo contratualizado, isto quando elas próprias não fazem parte do capital do concessionário e aqui são ressarcidas de acordo com a capacidade de geração de fundos do projeto.

REGULADOR neste caso a AMP entidade pública que tem incumbência de garantir que o processo de concessão cumpra com todas as normas e regras legislativas gerais⁴⁰ e específicas e que os princípios de transparência e equidade foram assegurados. Em toda concessão deve ter um equilíbrio económico e financeiro entre as tarifas cobradas pelo concessionário nos serviços prestados aos utilizadores e as rendas pagas por este a concedente pelo uso dos bens concessionados.

5.3 ESTRUTURA TARIFÁRIA E A COMPONENTE ECONÓMICA

As Tarifas e as taxas constituem hoje em dia um instrumento Jurídico-económico fundamental nas diversas políticas sectoriais, em que são muitas vezes utilizadas para promover a efetiva implementação de linhas de ação previamente traçadas, desde logo a abertura de monopólios naturais a concorrência, onde estão também incluídas as Infra-estruturas portuárias.

As políticas de transporte marítimo e marítimo-portuária europeias e nacionais não são exceção, o que nos permite concluir que as competências atribuídas a AMP conforme o artigo 2º do decreto-lei nº52/2013 de 16 de Dezembro de 2013; BO nº68 “desempenha as actividades administrativas, de regulação técnica e económica do sector marítimo e portuário”, devem ser interpretadas não só como poderes funcionais no âmbito da respectiva actividade reguladora, mas também num sentido mais amplo, inscrevendo-se entre os meios privilegiados ao seu dispor para definir e promover a estratégia comercial dos portos sob a sua jurisdição no contexto do

⁴⁰ As Bases Gerais da concessão dos portos de Cabo Verde, estabelece que deve ser atribuída a Empresa Nacional de Administração dos Portos, SA (Enapor) e das subconvenções de gestão, exploração e operação portuária e serviços portuários, conforme o artigo 1º do decreto-lei nº46/2013 BO nº61 da 1ª série.

desenvolvimento e aplicação das diretrizes fixadas na Estratégia Nacional para o Mar.

Atualmente insiste-se muito na necessidade de maior clareza sobre os diferentes itens que compõem as taxas portuárias, bem como mais transparência na sua relação com o custo relevante, devendo ser superados critérios obsoletos de tarifação.

5.3.1 TAXAS DE SERVIÇOS PORTUÁRIOS

1. As taxas dos serviços portuários⁴¹ prestados por um operador interno e as taxas cobradas pelos prestadores de serviços portuários, em caso de limitação do número de prestadores⁴² não designados por meio de procedimentos abertos, transparentes e não-discriminatórios, devem ser fixadas com transparência e sem discriminações. As taxas devem refletir as condições existentes num mercado concorrencial relevante e não ser desproporcionadas em relação ao valor económico do serviço prestado.

2. O pagamento das taxas dos serviços portuários pode ser integrado noutros pagamentos, designadamente no das taxas de utilização das Infra-estruturas portuárias. Nesse caso, o prestador do serviço portuário e se for o caso, a administração do porto devem certificar-se de que o montante da taxa do serviço portuário é facilmente identificável pelo utente.

⁴¹ Referimo-nos à consagração de um regime de liberdade de prestação e liberdade de Auto prestação de serviços portuários, sob reserva de certas limitações objetivas e pertinentes. Tratar-se-á, no fundo de um desenvolvimento decorrente da liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo consagrada no art.º 80º do TUE e disciplinada no Regulamento (CEE) nº 4055/86 do Conselho de 22 de Dezembro de 1986, que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-membros e Estados-membros para países terceiros.

⁴² De acordo com as orientações europeias: as razões para a limitação do número de prestadores para um ou vários serviços portuários devem ser objetivas e deve ser autorizado o maior número possível de prestadores de serviços.

3.O prestador de serviços portuários deve facultar ao órgão independente de supervisão competente a que se refere o artigo 17.º, contra pedido, informações sobre os elementos que servem de base à determinação da estrutura e do nível das taxas dos serviços portuários a que o n.º 1 é aplicável. Essas informações incluem a metodologia utilizada para fixar as taxas correspondentes às instalações e serviços em causa.

5.3.2 TAXAS DE UTILIZAÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS PORTUÁRIAS

1.A Administração do porto deve cobrar taxas pela utilização de Infra-estruturas portuárias. Este facto não impede os prestadores de serviços portuários que utilizam essas Infra-estruturas de cobrarem taxas pelos serviços portuários.

2.O Pagamento das taxas de utilização das Infra-estruturas portuárias pode ser integrado noutros pagamentos, designadamente no das taxas dos serviços portuários. Nesse caso, a administração do porto deve certificar-se de que o montante da taxa de utilização das Infra-estruturas é facilmente identificável pelo utilizador.

3.A Fim de contribuir para um sistema eficiente de tarifação das Infra-estruturas, a estrutura e o nível das taxas de utilização das Infra-estruturas portuárias devem ser definidos autonomamente pela administração do porto, de acordo com a sua própria estratégia comercial e o seu plano de investimento, de modo a refletirem as condições de concorrência no mercado relevante e em conformidade com as regras aplicáveis aos auxílios estatais.

4.Sem prejuízos do n.º 3, as taxas de utilização das Infra-estruturas portuárias podem ser diferenciadas em função das práticas comerciais relacionadas com a frequência de utilização do porto, ou com vista a promover a utilização mais eficiente das Infra-estruturas, o transporte marítimo de curta distância ou um nível elevado de desempenho ambiental ou de eficiência nas operações de transporte,

em termos do consumo de energia e das emissões de dióxido de carbono. Os critérios utilizados para estabelecer a diferenciação devem ser adequados, objetivos, transparentes e não-discriminatórios, e aplicados no devido respeito pelas regras de concorrência. Em especial, essa diferenciação deve estar disponível em igualdade de condições para todos os utentes de serviços portuários.

5.A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, se necessário, em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 21.º, no que respeita à classificação comum dos navios, dos combustíveis e dos tipos de operação, para efeitos da diferenciação das taxas de utilização das Infra-estruturas, e aos princípios comuns de tarifação da utilização das Infra-estruturas portuárias.

6.A Administração do porto deve informar os utentes do porto e os seus representantes ou associações a respeito da estrutura das taxas de utilização das Infra-estruturas portuárias e dos critérios utilizados para determinar o seu montante, incluindo os custos e receitas totais que servem de base à determinação da estrutura e do nível das taxas. Deve também informar os utilizadores das Infra-estruturas portuárias, com três meses de antecedência, pelo menos, das alterações à estrutura ou montante das taxas ou aos critérios utilizados para as determinar.

7.A Administração do porto deve facultar ao órgão independente de supervisão competente e à comissão contra pedido, as informações referidas no n.º 4 e dados pormenorizados sobre os custos e as receitas que servem de base à determinação da estrutura e do nível das taxas de utilização das Infra-estruturas portuárias, bem como a metodologia utilizada para fixar as taxas correspondentes às instalações e serviços em causa.

Particularmente em Cabo Verde foi planeada uma revisão que deve ser adequada da estrutura tarifária,⁴³ para ser executada de Julho a Dezembro de 2013 incluindo

⁴³ O Sistema tarifário devera ser objeto de um estudo específico que avalie tecnicamente os fundamentos e princípios para o estabelecimento do valor das tarifas a praticar, que é tanto mais oportuno quando se reconhece a inadequação de algumas situações e por outro lado se pretende iniciar uma nova etapa em que o sistema tarifário é fundamental que deve ser economicamente proporcionado ao contexto social e constituir um dos elementos principais que concorrem para o valor das receitas de exploração.

três meses para elaboração do documento do concurso bem como a adjudicação do contrato a que acresce mais três meses para a sua execução, com duração total de seis meses num valor do projeto de 168.000 USD.

5.4 RECLAMAÇÃO EM RELAÇÃO AS TARIFAS PORTUÁRIAS

Existem três principais queixas por parte dos usuários relativamente a tarifas portuárias. Em primeiro lugar em alguns portos a responsabilidade da infra-estrutura portuária e do serviço está fragmentada em vários serviços portuários. A compatibilidade de encargos entre os portos é mais complicada pelo uso de diferentes unidades de carga (tonelagem bruta, comprimento, tonelagem de carga, numero e duração das operações, as exigências de trabalho e equipamentos). Como resultado é difícil determinar com antecedência qual será o custo total.

Em segundo lugar os portos não deixam claro como montaram as suas tarifas em termos dos custos totais a serem recuperados pelos usuários, alocação destes custos para diferentes categorias de usuários e a metodologia utilizada para converter esses custos em cargas, alguns utilizadores vem suspeitando de alguns subsídios a favor de costumes mais poderosos em detrimento de empresas locais.

Em terceiro lugar as linhas de transporte repassam aos clientes os custos portuários através de movimentação de taxas de terminais portuários, sem fornecer quaisquer evidências se vão realmente pagar.

As taxas dos serviços portuários aplicadas pelos prestadores que não sejam designados por meio de um procedimento aberto, transparente e não-discriminatório implicam um maior risco de abuso dos preços devido à situação monopolista ou oligopolista desses prestadores e ao facto de o seu contrato não poder ser contestado.

5.5 PORTOS E CIDADES

A Relação entre os portos e as cidades continua a ter uma interdependência e deve permitir uma visão estratégica por algum tempo. É importante para o porto como para a cidade reforçar a associação, promovendo a sua imagem e proporcionar maior acesso ao público.

Torna-se importante poder conciliar a actividade portuária com a cultura, o turismo associado ao mar e o desenvolvimento urbano em geral, assim como a necessidade de preservar a identidade marítima, um espaço onde os portos podem ter um papel importante a desenvolver, uma vez que sirvam de pontos de encontro não só para o transporte mas também para encontro de diferentes civilizações.

Este processo também poderá ajudar numa melhor integração entre os portos e as cidades relativamente a questões específicas que são relevantes do ponto de vista ambiental, da comunidade, desenvolvimento, segurança e proteção contra o terrorismo e o crime, as áreas portuárias estão cada vez mais seguras e protegidas.

Uma das razões é pelo facto de os portos serem frequentemente criticados pela comunidade local, é o seu impacto no congestionamento e no meio ambiente, devem ser feito esforços contínuos, no sentido de reduzir a poluição causada pelos navios nos portos.

O efeito económico provocado pela actividade portuária na economia regional, é melhor avaliado pela sua capacidade geradora de emprego e pelas actividades industriais complementares a portuária.

Para se fazer uma inter-relação de forma mais correta possível entre o porto e a cidade é necessária que a economia esteja apresentada de forma contínua em toda a cadeia de actividades portuária.

5.6 ANALISE CRITICA 3

A concessão da infra-estrutura portuária como um bem de domínio publico, a tarifa do uso do porto não constitui uma verdadeira taxa ou tarifa devida como contraprestação de um serviço publico, porque essa taxa incide sobre o atracamento de um navio ao porto (entrada e saída), assim como a taxa de reboque é destinada a função de componentes do sistema de reboque no porto e no mar alto içado para a realização de manobras de entrar e atracar, entrar e fundear, suspender e atracar, largar e fundiar, largar e sair, suspender e sair, serviços de mudança, de correr ao longo do cais ou de outras estruturas de atracação e os serviços de experiencia.

A actividade de reboque ao contrário da pilotagem é concebida como um serviço de interesse público e não como um serviço público, podendo ser exercida em regime de licença. O que significa que as autoridades portuárias que assim entendem podem promover um esquema de concorrência desta actividade através do licenciamento de mais do que uma empresa para o respectivo exercício dentro da área de jurisdição do porto, contribuindo assim para o fomento e concorrência da actividade intra portuária.

Ao contrário do que acontece com o serviço de reboque, também a actividade de amarração e desamarração de navios é entendida como uma actividade que atualmente pode ser exercida por entidades privadas, devidamente licenciada e habilitada pelas autoridades portuárias, o que significa que ficamos perante mais um caso de concorrência. Mas todavia por razões de segurança das Infra-estruturas portuárias exigem a consagração e obrigação portuária quanto a esta actividade relacionada com a garantia de prestação regular e contínua do serviço com a qualidade do mesmo, assegurado por meios tecnológicos atualizados e com a prevenção de combate a incêndios e derrames poluentes, garantindo assim o cumprimento das normas Europeias e internacionais relativamente a segurança dos transportes marítimos.

Neste contexto compreende-se que os regulamentos tarifários sejam omissos quanto a essa matéria e que seja garantida a divulgação geral praticadas pelos

diferentes operadores licenciados, não só pelo princípio de transparência e na ajuda do cálculo previsível, são importantes para dinamizar a concorrência interportuária.

A Movimentação de cargas e passageiros são serviços que devem segundo diretrizes económicas passar a ser também exercidas por privados dentro da área de jurisdição da autoridade portuária, cabendo esta conceder ou atribuir licenças para o respectivo exercício. As indicações que provam a existência de matéria de simplificação administrativa e burocrática apontam para a instituição de um princípio de liberdade de auto prestação desses serviços.

5.7 ANÁLISE CRÍTICA 4

Exemplifica-se por exemplo na lei dos portos o nº3 do artigo 4º que diz que “portos privados são portos criados por investidores privados em terrenos da sua propriedade ou concessionadas em áreas marítimas de domínio público concessionadas”. Segundo a nossa interpretação parece-nos que se trata de uma propriedade privada de terrenos dentro da área da orla marítima, o que de certa forma constitui uma inconstitucionalidade, sugerimos que fosse utilizada uma outra expressão, talvez “posse” em vez de propriedade.

No artigo 77º vem dizer que “a autorização de criação, construção, administração de portos privados é da responsabilidade do governo” o que apresenta uma certa contradição relativamente ao que foi supracitado.

No artigo 3º a administração portuária define-se como “entidade encarregada diretamente do estado para administração, gestão, exploração dos portos, zonas portuárias e terminais”.

Do mesmo modo permite-nos entender que se trata de uma entidade pública com poderes do estado e que não poderão ser exercidas por parte dos privados, mas em contra partida no artigo 14º vem dar competência a concessionária geral dos portos que são atribuições do estado em matéria de administração, gestão e exploração de portos, terminais e de zonas portuárias.

CAPITULO VI

6. ANÁLISE CONCLUSIVA

1. De uma apreciação geral feita ao estudo resulta uma dinâmica regulativa e operativa do sector portuário, deve em termos prospectivos estruturar-se a luz dos seguintes princípios, sendo que alguns deles já encontram acolhidos no projeto do regime do sector portuário, nomeadamente a divisão entre as funções a prosseguir pelo sector publico (garantia dos serviços públicos, gestão do domínio publico e exercício de poderes de autoridade) e pelo sector privado, fazer uma boa prestação de serviços portuários, aprofundando a feição reguladora da AMP.

2. Torna-se importante a utilização de esquemas de regulação um tanto quanto rigorosas e poderosas no sentido de evitar o abuso de posição dominante, garantindo assim o principio dos serviços públicos, por exemplo, a imposição de serviço publico as empresas financeiras de forma intra-sistemica e com gestão eficiente entre as Infra-estruturas portuárias e sempre em sintonia com as actividades do transporte marítimo.

3. A Prestação de serviço portuário deve ser de forma livre, aberta, dinâmica e com possibilidade de se fazer concorrência desde que seja saudável e que respeita as regras tarifárias que são elementos essenciais para poder fazer uma boa competição, também com base na harmonia na aplicação e regulação das tarifas contribuindo para desenvolvimento do negócio;

4. A Lei dos portos recentemente alterada, mas ainda continuando com algumas lacunas e partes obscuras, dificultando os agentes portuários na sua compreensão, traz-nos novidades, enquadrando num modelo de transição para a concorrência em que a autoridade portuária garante a privatização das actividades portuárias, a qualidade e a universalidade dos serviços, a eficiência do operador, tudo com base

em contratos, (contrato de concessão). O Contrato de concessão-regulação é importante na medida em que apesar de ser um instrumento que facilita a transição, vai servir como uma mais-valia quando o mercado estiver em pleno funcionamento, nomeadamente no âmbito das actividades técnicas náuticas onde os próprios contratos constituem um instrumento de garantia das condições de segurança nas diversas actividades que se desenvolve num porto, funcionando assim como garantia de eficiência na utilização de meios portuários.

5.Os concessionários desempenham um papel de maior relevância na cadeia logística e sendo a relação com eles contratualizada, poder-se-á tirar todo o proveito desta situação no prosseguimento dos objetivos comerciais e por isso faz todo o sentido a sua gestão ser encarada como instrumento fundamental da gestão dos respectivos segmentos do mercado e que seja feita da melhor forma possível.

6.Torna-se necessário que a autoridade portuária intervém numa realidade complexa e num contexto que é caracterizada também por uma elevada complexidade, que deriva do fato das relações com grande parte de intervenientes da cadeia logística não ter qualquer enquadramento que lhe garanta uma capacidade de intervenção direta;

7.A autoridade portuária deverá aplicar-se a AMP e em particular aos portos onde haja tráfego internacional, como consequência de aplicação do disposto na lei dos portos. A este título refira-se que já estaria na mente do legislador a assunção da AMP das competências necessárias para levar a cabo essa missão, uma vez que se dispõe no artigo 74º que a entidade reguladora portuária tendo âmbito e jurisdição nacional “pode ter delegações ou representações nas zonas portuárias do país onde se justificar” e o artigo seguinte para a legislação especial “a organização nomeadamente a especificação das atribuições e a competência dos seus órgãos, o funcionamento e os procedimentos”.

8.A AMP deveria sujeitar a apreciação de todos os regulamentos de exploração elaboradas, de forma a verificar se os mesmos estão em consonância com o novo modelo que se pretende introduzir no sector.

9.Quanto aos regulamentos de exploração da autoridade portuária se impõe fazer uma intervenção atualista do sistema regime tarifário e que o mesmo deve ser reconhecido como elemento fundamental da competitividade portuária em harmonia com os procedimentos de aplicação das tarifas nos diferentes portos para a sua regulação e fixação.

10.Torna-se assim necessária a apresentação de melhorias de forma gradual no que se pretende reger em termos da legislação portuária para que possamos ter leis expressas de forma clara, aplicável, moderna, flexível em termos organizacional e que ate certa medida coaduna com o programa do governo.

BIBLIOGRAFIA

ARTIGOS, TESTOS E JORNAIS

Comissão Europeia, As Regras Comuns Relativas a Concorrência, a Fiscalidade e a Aproximação das Legislações;

Comissão Europeia, Serviços de interesse económico geral;

Comissão Europeia, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu do Concelho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado do serviço portuário e a transparência financeira dos serviços portuários;

Código Marítimo de Cabo Verde;

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

José Carlos Laguna de Paz; Os serviços de Interesse Económico Geral na União Europeia.

José Laguna de Paz (Jornal of Antitrust Enforcement (2013); pp1-22

Ministério das Infraestruturas e Economia Marítima “Estudo do modelo regulatório para o sector marítimo e portuário em Cabo Verde;

Richard A.Posner (Natural Monopoly and its Regulation) “Stanford law Review, vol 21; nº3 (Fev1969) pp 548-643

Relatórios e contas da Enapor

JORNAIS

Jornal Oficial da União Europeia c83/47 30.3.2010 PT (Versão Consolidada do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia.

Jornal Oficial da União Europeia L 351/1 20.12.2012 PT (Regulamento da União Europeia Nº1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2012, relativa a Competência Jurídica ao reconhecimento e execução de decisões em matéria civil e comercial.

Jornal Cabo-verdiano “A semana” de 11 de Setembro de 2013 Nº615

Jornal Oficial da União Europeia c83/47 30.3.2010 PT (Versão Consolidada do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia.

Jornal Oficial da União Europeia L 351/1 20.12.2012 PT (Regulamento da União Europeia Nº1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2012, relativa a Competência Jurídica ao reconhecimento e execução de decisões em matéria civil e comercial.

Jornal Cabo-verdiano “A semana” de 11 de Setembro de 2013 Nº615

LIVROS

MESTRADO EM DIREITO MARÍTIMO E COMÉRCIO INTERNACIONAL

José Vasconcelos Esteves; Introdução ao Armamento-Direito Marítimo: Navio, Comandante, Piloto; Livraria Petrony Lda, Lisboa 1990;

Luís António Velasco San Pedro; El Derecho Europeu de la Competência, Lex Nova, 2011;

Mário Raposo; Estudo sobre o novo Direito Marítimo: Realidades Internacionais e Situação Portuguesa; Coimbra Editora,

REVISTAS

ENAPOR; Porto Grande do Mindelo (Suporte Portuário e Logístico no Atlântico Médio)

ENAPOR; Crescimento de Cabo Verde desde 1982

ENAPOR; Receptor de Tráfico Internacional de combustível;

ENAPOR; Um porto Dinâmico, Moderno e Competitivo;

Guia do Porto Grande 2010/2011

Guia do Porto Grande 2012/2013

Ministério Das Infra-estruturas e Economia Marítimo (Cabo Verde & Economia Marítima, Cluster do Mar)

PAGINAS WEB

<http://www.imp.cv>

<http://www.enapor.cv>

<http://www.europa.eu/legislation/cmppetition>

<http://www.ilo.org>

<http://www.imo.org>

<http://www.asemana.publ.cv>

<http://www.transportesemrevista.com>

<http://www.alfa.cv>

<http://www.are.cv>

<http://www.jstor.org/stable>